Landesplanung

Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen

A. Salewski

Münster 1979

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552206_0006

Landesplanung

Geschichte der Landesplanung, ihr derzeitiger Standort und ihre Entwicklungschancen

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Rechte durch den Fachbereich Rechtswissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von Albert Salewski

aus Helmstedt

Jahr 1979

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erster Berichterstatter:	Prof. Dr. Hoppe
Zweiter Berichterstatter:	Prof. Dr. Ernst
Dekan:	Prof. Dr. Battes
Tag der mündlichen Prüfung:	5.7.1979

INHALTSÜBERSICHT

	Seite
Gliederung	II
Einleitung	XXXII
Abkürzungsverzeichnis	XXXVI
Literaturverzeichnis	XXXX
Text der Arbeit	1 ff
Anhang	253

Gliederung Seite

Einleitung

Erster Teil:

Die Entwicklung der Landesplanung ... 1

§ 1 Von den Anfängen der Landesplanung bis 1933 1

I. Historische Vorläufer..... 1

II. Die Industrialisierung und ihre Folgen für die Landesplanung.... 3

1. Entstehung eines Raumbewußtseins..... 3

2. Erste Aufgaben und Organisationsformen der Landesplanung (ihre Rechtsformen, Aufgaben, Organisationen und ihr Gebiet)..... 4

a) Der Zweckverband Großberlin..... 7

b) Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk..... 8

c) Der Siedlungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk..... 14

Seite

d) Der Hamburgisch-Preußische Landesplanungsausschuß.... 17

e) Die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland..... 18

f) Weitere Landesplanungsverbände..... 20

g) Die Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen..... 22

§ 2 Die Landesplanung in der Zeit von 1933 - 1945..... 23

I. Ausgangssituation..... 23

II. Rechtsgrundlagen..... 25

1. Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten..... 25

2. Das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens..... 26

3. Das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand..... 28

Seite

III. Die Organisation der Landesplanung..... 29

1. Der Landesplanungsbehördenzug... 29

a) Die Reichsstelle für Raumordnung..... 29

b) Die Reichsstatthalter und Oberpräsidenten als nachgeordnete Planungsbehörden..... 30

c) Die Bezirksplanungsbehörden.. 31

2. Die Träger der Landesplanung.... 31

a) Die Landesplanungsgemeinschaften..... 31

b) Die Bezirksplanungsstellen... 32

3. Aufgaben des Landesplanungsbehördenzuges und der Landesplanungsgemeinschaften..... 32

§ 3 Die Grundzüge der Landesplanung von ihrer Entstehung bis zum Jahre 1945.... 34

I. Aufgabe und Begriffsinhalt der Landesplanung in diesem Zeitraum.. 34

1. Die Landesplanung als Mittel zur Sicherstellung einer besseren Bodennutzung..... 34

Seite

2. Die Begriffsbestimmung der Landesplanung als
a) überörtliche,..... 36
b) zusammenfassende..... 36
c) und übergeordnete Planung... 37

II. Die Landesplanung, eine reine Selbstverwaltungsaufgabe..... 37

III. Der Grundsatz der scharfen Trennung von Planung und Plandurchführung... 39

IV. Das Gegenstromprinzip als tragender Grundsatz der Landesplanung und als Mittel zur Planabstimmung und Planverwirklichung..... 40

V. Die Organisation der Landesplanung. 42
1. Der Grundsatz der Identität von Verwaltungs- und Planungsgrenzen 42
2. Die Trennung in einen staatlichen Landesplanungsbehördenzug und Träger der Landesplanung..... 43

VI. Der "Plan" als Planungsmittel und der Verzicht auf Zwangsmittel zu seiner Durchsetzung..... 44
a) Der "Plan" als Planungsmittel.... 44
b) Der Verzicht auf Zwangsmittel zur Durchsetzung der Landesplanung..... 45

Seite

VII. Die mitgliedschaftliche Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 46

§ 4 Zusammenfassung der Grundzüge der Landesplanung bis 1945..... 46

I. Aufgabe und Begriffsinhalt der Landesplanung..... 46

II. Organisation der Landesplanung..... 47

III. Planungsmittel und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten..... 48

IV. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 48

Zweiter Teil:

Die heutige Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung in den Flächenländern der Bundesrepublik..... 48

§ 5 Die Landesplanung in den Flächenländern der Bundesrepublik im einzelnen.. 48

I. Baden-Württemberg..... 49

1. Rechtsgrundlagen..... 49

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung..... 49

3. Organisation..... 49

a) Der Landesplanungsbehördenzug..... 49

Seite

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges..... 50

4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 51

a) Der Landesentwicklungsplan 51

b) Fachliche Entwicklungspläne 51

c) Der Landesentwicklungsbericht..... 52

d) Die Regionalpläne..... 52

e) Die Raumordnungsverfahren.. 53

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen..... 53

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen. 53

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen..... 54

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 54

Seite

a) Die Landesregierung..... 54
b) Die oberste Landesplanungsbehörde..... 54
c) Der Landesplanungsrat..... 55
d) Die höheren Landesplanungsbehörden..... 56
e) Die unteren Landesplanungsbehörden..... 56
f) Die Regionalverbände..... 56

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung.... 57

II. Bayern..... 58
1. Rechtsgrundlagen..... 58
2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung..... 58
3. Organisation..... 58
a) Der Landesplanungsbehördenzug..... 59
b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges..... 60
4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 60
a) Grundsätze der Raumordnung. 60
b) Das Landesentwicklungsprogramm..... 61

Seite

c) Fachliche Programme und Pläne..... 62

d) Die Regionalpläne..... 62

e) Die Raumordnungsverfahren..... 63

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen.... 63

a) Die Verbindlichkeitserklärungen und ihre Rechtsfolgen..... 63

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen..... 64

c) Die Verbindlichkeitserklärung von einzelnen Zielen der Raumordnung und Landesplanung regionaler Planungsverbände..... 64

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 65

a) Die oberste Landesplanungsbehörde..... 65

b) Der Landesplanungsbeirat..... 66

Seite

c) Die höheren Landesplanungsbehörden..... 66
d) Die Bezirksplanungsbeiräte.... 67
e) Die Bezirksplanungsstellen.... 67
f) Die unteren Landesplanungsbehörden..... 67
g) Die regionalen Planungsverbände..... 67

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 68

III. Hessen..... 69
1. Rechtsgrundlagen..... 69
2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung..... 69
3. Organisation..... 69
4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 70
a) Das Landesraumordnungsprogramm. 70
b) Der Landesentwicklungsplan..... 71
c) Die regionalen Raumordnungspläne..... 71
d) Die Raumordnungsverfahren..... 72

Seite

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen..... 73

a) Die Verbindlichkeitserklärungen und ihre Rechtsfolgen..... 73

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen..... 74

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 74

a) Die oberste Landesplanungsbehörde..... 74

b) Der Landesplanungsbeirat.. 75

c) Die regionalen Planungsgemeinschaften..... 75

d) Die regionalen Planungsbeiräte..... 75

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung... 75

IV. Niedersachsen..... 76

1. Rechtsgrundlagen..... 76

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung..... 76

Seite

a) Aufgabe der Raumordnung..... 76
b) Aufgabenstellung für die Landesplanung..... 77

3. Organisation..... 77

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 78
a) Das Landesraumordnungsprogramm..... 78
b) Der Raumordnungsbericht..... 79
c) Die regionalen Raumordnungsprogramme..... 79
d) Die Raumordnungsverfahren.... 80

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen 80
a) Die Verbindlichkeitserklärungen und ihre Rechtsfolgen.... 80
b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen..... 81

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 81
a) Die Landesregierung..... 81
b) Die oberste Landesplanungsbehörde..... 81

Seite

c) Die oberen Landesplanungsbehörden..... 82
d) Die unteren Landesplanungsbehörden..... 83
e) Die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Regionalplanung..... 83
f) Die kommunalen Körperschaften als Träger der Regionalplanung - Verband Großraum Hannover, Verband Großraum Braunschweig - 83

aa) Der Verband Großraum Hannover... 83
bb) Der Verband Großraum Braunschweig..... 85

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 86

V. Nordrhein-Westfalen..... 87

1. Rechtsgrundlagen..... 87
2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung.. 87
3. Organisation..... 87
a) Der Landesplanungsbehördenzug..... 88
b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges..... 88

Seite

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 89

a) Das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) 89

b) Die Landesentwicklungspläne. 91

c) Die Gebietsentwicklungspläne 91

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen..... 92

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung..... 92

b) Die Bindungswirkung der Allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung..... 92

c) Die Anpassungspflicht genehmigter Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die Erteilung eines Planungsgebotes.. 93

d) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen..... 93

Seite

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 94

a) Der Landtag..... 94

b) Die Landesregierung..... 94

c) Die Landesplanungsbehörde..... 94

d) Die Bezirksplanungsbehörden..... 95

e) Die Oberkreisdirektoren..... 95

f) Die Bezirksplanungsräte..... 95

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 96

VI. Rheinland-Pfalz..... 98

1. Rechtsgrundlagen..... 98

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung.. 98

a) Aufgabe der Raumordnung..... 98

b) Aufgabenstellung für die Landesplanung..... 99

3. Organisation..... 99

a) Der Landesplanungsbehördenzug..... 99

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges..... 100

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 101

Seite

a) Die Wiederholung der Grundsätze der Raumordnung des Bundes und Ergänzung dieser Grundsätze durch zusätzliche eigene Grundsätze..... 101

b) Das Landesentwicklungsprogramm. 101

c) Die regionalen Raumordnungspläne..... 102

d) Das landesplanerische Gutachten 102

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen.... 103

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung. 103

b) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen..... 103

c) Der landesplanerische Einspruch 104

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 104

a) Die oberste Landesplanungsbehörde..... 104

b) Der Landesplanungsbeirat..... 105

Seite

c) Die oberen Landesplanungsbehörden..... 105

d) Die unteren Landesplanungsbehörden..... 106

e) Die regionalen Planungsgemeinschaften..... 106

f) Die regionalen Planungsbeiräte 107

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 107

VII. Saarland..... 108

1. Rechtsgrundlagen..... 108
2. Allgemeine Aufgaben der Landesplanung..... 108
3. Organisation..... 109
4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 109

a) Das Raumordnungsprogramm..... 109

b) Der Raumordnungsplan..... 109

c) Raumordnungsteilprogramme und Raumordnungsteilpläne..... 110

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung sowie landesplanerischer Zielvorstellungen 110

Seite

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen..... 110

b) Der Sicherungswiderspruch..... 110

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 111

a) Die Landesplanungsbehörde..... 111

b) Der Landesplanungsbeirat..... 112

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung..... 112

VIII. Schleswig-Holstein..... 112

1. Rechtsgrundlagen..... 112

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung 113

3. Organisation..... 113

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung..... 114

a) Die Landesentwicklungsgrundsätze. 114

b) Landesraumordnungsplan..... 115

c) Die Regionalpläne..... 115

d) Die Kreisentwicklungspläne..... 116

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen..... 116

Seite

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Landesentwicklungsgrundsätze 116

b) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen..... 117

c) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen... 117

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger..... 117

a) Der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde..... 117

b) Die Wahrnehmung von Aufgaben der Landesplanung durch den Innenminister..... 118

c) Der Landesplanungsbeirat..... 118

7. Die Mitwirkung der Kommunen an der Landesplanung..... 119

a) Die Beteiligung der Kommunen an der Landesplanung..... 119

b) Die Ergänzung der Landesplanung durch mittelfristige Entwicklungspläne der Kreise und kreisfreien Städte..... 119

Seite

Dritter Teil:

Die Grundzüge der Landesplanung bis 1945 und die heutige Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung - Ein Vergleich unter dem Gesichtswinkel der Leistungsbezogenheit..... 120

§ 6 Vergleichende Betrachtung und kritische Würdigung..... 121

I. Aufgabe und Begriffsbestimmung der Landesplanung..... 121

1. Aufgabe der Landesplanung..... 121

a) Die Landesplanung als umfassender Auftrag zur Verbesserung der sozioökonomischen Lebensverhältnisse..... 121

b) Kritische Würdigung..... 122

c) Ergebnis..... 122

2. Begriffsbestimmung der Landesplanung 122

a) Die heutige Begriffsbestimmung... 122

b) Kritische Würdigung..... 123

c) Ergebnis..... 129

II. Der Wandel der Landesplanung von einer kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe zu einer landeseigenen Aufgabe bzw. auf regionaler Ebene zu einer staatlichen Auftragsangelegenheit -Pflichtaufgabe nach Weisung 129

Seite

1. Die Landesplanung als staatliche Aufgabe..... 129

2. Kritische Würdigung..... 130

3. Ergebnis..... 131

III. Die Beibehaltung des Grundsatzes der scharfen Trennung von Planung und Plandurchführung..... 132

1. Ausgangssituation..... 132

2. Kritische Würdigung..... 133

3. Ergebnis..... 134

IV. Die Beibehaltung des Gegenstromprinzips.. 135

1. Ausgangssituation..... 135

2. Kritische Würdigung..... 136

3. Ergebnis..... 138

V. Die Beibehaltung früherer Organisationsstrukturen trotz des grundlegenden Wandels der Aufgaben und der Rechtsnatur der Landesplanung..... 139

1. Das Aufgeben des Grundsatzes der Übereinstimmung von Verwaltungs- und Planungsgrenzen..... 139

a) Ausgangssituation..... 139

b) Kritische Würdigung..... 139

c) Ergebnis..... 145

Seite

2. Die Beibehaltung der organisatorischen Trennung der Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und außerhalb des allgemeinen Verwaltungsaufbaus stehende besondere regionale Planungsträger..... 146

a) Ausgangssituation..... 146

b) Kritische Würdigung..... 147

c) Ergebnis..... 152

VI. Der "Plan" als Planungsmittel und die Einführung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung..... 153

1. Der "Plan" als Planungsmittel.... 153

a) Der Trend von einem zeichnerischen Plan zu einer gesetzgebungsfähigen textlichen Darstellung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung..... 153

b) Kritische Würdigung..... 154

c) Ergebnis..... 156

2. Die Einführung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung..... 156

a) Ausgangssituation..... 156

Seite

b) Kritische Würdigung..... 156
c) Ergebnis..... 158

VII. Die mitgliedschaftliche Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung.. 158

1. Ausgangssituation..... 158
2. Kritische Würdigung..... 158
3. Ergebnis..... 160

§ 7 Zusammenfassung der Bedenken gegen die derzeitige Aufgabenstellung und Struktur der Landesplanung..... 161

1. Grundzüge der Landesplanung , die sich aus der Aufgabenstellung und dem Rechtscharakter der Landesplanung als einer Selbstverwaltungsaufgabe ergaben..... 161

2. Das Festhalten an diesen Grundzügen trotz des Wandels der Landesplanung von einer Selbstverwaltungsaufgabe zu einer Aufgabe des Staates..... 162

3. Nachteilige Folgen für die Leistungsfähigkeit der Landesplanung aus dem Festhalten an überholten Grundzügen..... 164

Seite

a) für die Aufgabenerfüllung..... 164
b) für die Organisation..... 165

Vierter Teil:

Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der planenden Raumordnung..... 166

§ 8 Ausgangssituation und Aufgabenstellung für eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der Raumordnung des Landes (Landesplanung) unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene..... 166

1. Die regionale Ebene..... 167
2. Die kommunale Ebene..... 167

§ 9 Die Mitwirkung der Kommunen an der raumordnenden Gesamtplanung kraft eigenen Rechts..... 168

I. Die Stellung der Kommunen in der Raumordnung und im Staatsaufbau..... 168

1. Die Stellung der Kommunen im System einer raumordnenden zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung..... 168
2. Die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau..... 169

Seite

a) nach der Verfassung..... 169

b) kraft Leistungs-(Verwaltungs-) verbundes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden..... 171

c) im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie..... 173

3. Ergebnis..... 174

II. Bisherige Bemühungen um die Einbeziehung der Kommunen in ein alle Verwaltungsstufen umfassendes System raumordnender Gesamtplanung..... 174

1. Ausgangssituation..... 175

2. Die Bemühungen im einzelnen..... 176

a) Der gesetzliche Durchgriff der Landesplanung in die kommunale Planungsebene..... 176

b) Die Anordnung kommunaler Entwicklungsplanungen als Durchführungsplanungen..... 178

c) Die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die Landkreise..... 179

Seite

d) Die gemeindliche Mitwirkung an höherstufigen Planungsprozessen. 181

3. Ergebnis..... 184

§ 10 Der eigene Planungsbeitrag der Kommunen im Rahmen eines alle Stufen des Staatsaufbaus erfassenden raumordnenden Planungssystems..... 186

I. Ausgangssituation..... 186

II. Der Flächennutzungsplan..... 188

1. Das Kriterium der "umfassenden Planung"..... 188

2. Das Kriterium der "übergeordneten Planung"..... 189

3. Ergebnis..... 190

III. Der Finanzplan..... 191

1. Das Kriterium der "umfassenden Planung"..... 191

2. Das Kriterium der "übergeordneten Planung"..... 192

3. Die Raumordnungsneutralität der Finanzplanung..... 192

4. Ergebnis..... 193

Seite

IV. Der Stadt(Kreis-)entwicklungsplan..... 103

1. Der Stadt(Kreis-)entwicklungsplan als zusammenfassende und übergeordnete Planung..... 103

2. Bedenken gegen die derzeitige Einführung einer obligatorischen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung.... 104

a) Der Zeitpunkt für die Einführung einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung..... 105

b) Die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs einer kommunalen Entwicklungsplanung..... 107

c) Die Bestimmbarkeit des Inhalts einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung..... 203

d) Das Verfahren der Einführung einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung..... 206

3. Ergebnis..... 207

§ 11 Die Neuordnung der regionalen Planungsstufe..... 207

I. Die Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz... 207

II. Bedenken gegen die Übertragung..... 208

Seite

1. Die Flächengröße der staatlichen Mittelinstanz als Hinderungsgrund..... 208

2. Die Entdemokratisierung bzw. Entkommunalisierung der Regionalplanung..... 210

III. Vorteile der Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz..... 211

1. Größere Flexibilität bei der Abgrenzung der Planung nach sozioökonomischen Maßstäben..... 211

2. Die Zusammenführung von regionaler Planung und Plandurchführung..... 213

3. Größere Klarheit und Übersichtlichkeit in der Organisation..... 214

IV. Ergebnis..... 216

§ 12 Die Neuordnung der raumordnenden Gesamtplanung aus der Sicht einer alle Ebenen der Leistungsverwaltung umfassenden Entwicklungsplanung..... 217

I. Die Praktibilität einer den Raum, die Zeit und die Ressourcen einbeziehenden Entwicklungsplanung..... 217

Seite

II. Der derzeitige Zustand der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung unter dem Kriterium einer einheitlichen Zuständigkeit für die Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle (Entwicklungsplanung)..... 225

III. Die jüngsten Änderungen der Zuständigkeiten in der Raumordnung und Landesplanung unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsplanung. 226

1. Die Wahrnehmung der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen durch Bezirksplanungsräte..... 227

2. Die Wahrnehmung der Regionalplanung in Niedersachsen durch die Landkreise und kreisfreien Städte..... 227

IV. Die vorgeschlagene Neuordnung der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung unter den Kriterien der Entwicklungsplanung..... 228

1. Die Landesebene..... 229

2. Die regionale Ebene..... 229

3. Die kommunale Ebene..... 230

V. Ergebnis..... 231

Seite

§ 13 Das Zusammenwirken einer alle Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung der Länder erfassenden raumordnenden Gesamtplanung (Entwicklungsplanung)... 232

I. Das Zusammenwirken der Landes- und Regionalplanung..... 232

II. Die Beteiligung der Kommunen an der Erstellung von Landesentwicklungsprogrammen und -plänen sowie an der Aufstellung der Regionalplanung.... 232

III. Das Zusammenwirken der Regionalplanung mit einer eigenständigen raumordnenden Gesamtplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände..... 234

1. Die Lehre von den res mixtae..... 234

2. Die Rechtsfolgen bei Anwendung der res-mixtae-Lehre auf das Zusammenwirken der staatlichen Regionalplanung mit der kommunalen raumordnenden Gesamtplanung..... 237

a) Das "Kompensationsmodell"..... 238

b) Der staatliche Genehmigungsvorbehalt..... 239

Seite

c) Die genehmigungspflichtigen Teile einer kommunalen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung..... 241

d) Die rechtliche Ausgestaltung des staatlichen Genehmigungsvorbehalts..... 241

3. Ergebnis..... 245

4. Der Rechtsschutz bei der Versagung kondominaler Genehmigungen..... 246

§ 14 Gesamtergebnis und Ausblick..... 249

I. Kritik..... 249

II. Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der raumordnenden Gesamtplanung..... 250

ANHANG

1. Übersicht über die derzeitige Organisation der Landesplanung..... 253

2. Übersicht über die wesentlichen Mittel der Landesplanung..... 254

3. Lebenslauf..... 255

Einleitung

Das Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965 [1] hatte eine Welle der Angleichung der Landesplanungsgesetze an die neue Rechtssituation ausgelöst, die spätestens 1975 abgeschlossen schien [2]. Seit dieser Zeit ist die Diskussion um Aufgabenstellung und Leistungsfähigkeit der Organisation der Raumordnung und Landesplanung nahezu verstummt. Dies ist geeignet, den Eindruck zu vermitteln, Aufgabe und Organisation der Raumordnung und Landesplanung hätten im Verlaufe ihrer fast 70-jährigen Entwicklung einen festen Standort im Gefüge des föderalistischen Staatsaufbaus erreicht.

Dieser Schein trügt. Wie zu der Zeit ihrer Entstehung weist die Landesplanung auch heute noch in Aufgaben, Planungsmittel, Planungsebenen und Organisation starke Unterschiede auf. Die jüngste Entwicklung hat diese Unterschiede eher noch vertieft. Während z. B. Bemühungen der Bundesregierung, das bestehende gemeindliche Planungsinstrumentarium um eine übergeordnete und umfassende Entwicklungsplanung zu ergänzen [3], als gescheitert angesehen werden müssen [4], verpflichten die Landesplanungsgesetze der

---

1) BGBl. I, S. 306.

2) Vgl. die Übersicht über die Organisation der Landesplanung, Anhang S. 253.

3) Vgl. den Gesetzentwurf zur Änderung des BBauG, BT.-Drs. 7/2496, S. 4.

4) Vgl. § 1 BBauG, i.d.F. v. 18.8.1976, BGBl. I, S. 2256.

Länder Baden-Württemberg [5] und Schleswig-Holstein [6] Kreise und kreisfreie Städte ausdrücklich, kommunale Entwicklungsplanungen zu erstellen. Während z. B. die Mehrzahl der Länder die Landesplanung auf der regionalen Ebene enden läßt, die Regionalplanung als Aufgabe des Staates besonders gebildeten regionalen Planungsgemeinschaften überträgt und die kommunale Ebene von der raumordnenden Gesamtplanung ausschließt [7], hat Niedersachsen die Regionalplanung erst kürzlich den Landkreisen und kreisfreien Städten als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises übertragen [8].

Bei so gegensätzlichen Entwicklungstendenzen erscheint es angezeigt, der Frage nach der Leistungsfähigkeit der Raumordnung und Landesplanung nachzugehen. Da sich Aufgabenstellung und Organisation der Raumordnung und Landesplanung trotz starker politischer Einschnitte im wesentlichen nahtlos entwickelt haben, erscheint eine zeitliche Begrenzung der Untersuchung, etwa auf die Zeit nach dem 2. Weltkrieg, willkürlich. Es kommt hinzu, daß die Raumordnung und

---

5) S. 58.

6) S. 119, 120.

7) Übersicht, S. 251.

8) Art. VII, Ziff. 1 des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.6.1977, Nds. GVBl., S. 243.

Landesplanung seit ihrer Entstehung trotz des erheblichen Wandels der gesellschaftspolitischen Auffassungen über Aufgabe und Zweck der Landesplanung und ihrer Zielsetzungen und trotz des grundlegenden Wandels des Staats- und Verwaltungsaufbaus von einer Reihe von Grundzügen unverändert geprägt werden. Zu denken ist beispielhaft an das Gegenstromverfahren, den Grundsatz der scharfen Trennung von Planung und Plandurchführung sowie an den Grundsatz der Gliederung der Raumordnung und Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und außerhalb des allgemeinen Verwaltungsaufbaus stehende besondere regionale Planungsträger.

Eine Untersuchung, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, den derzeitigen Standort der Raumordnung und Landesplanung kritisch zu überdenken und ggf. Vorschläge zur Neuordnung zu erarbeiten, kommt mithin nicht umhin, zunächst auf die Entwicklung der Raumordnung und Landesplanung einzugehen und die sie damals prägenden Grundzüge herauszuarbeiten. Sodann müssen die derzeitige Aufgabenstellung und Organisation erfaßt und die sie jetzt tragenden Grundzüge herausgestellt werden. Ein kritischer Vergleich soll zeigen, ob und in welchem Umfange die unveränderte Beibehaltung von Grundzügen der Raumordnung und Landesplanung unter dem Kriterium der Leistungsfähigkeit gerechtfertigt erscheint. Soweit noch heute praktizierte Grundzüge als überholt anzusehen sind und einer leistungsfähigen Planung entgegenstehen, soll versucht werden, eine Neuordnung der Planungs-

mittel und der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung vorzuschlagen, die deren Leistungsfähigkeit verbessern kann. Diesem Gedankengang folgen Aufbau und Inhalt der nachstehenden Untersuchungen.

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23.7.1960 (BGBl. I 1960, S. 341) i.d.F. vom 18.8.1976 (BGBl. I, 2256)
BGBl. I	Bundesgesetzblatt Teil I
Bd.	Band
BReg.	Bundesregierung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
DJT	Deutscher Juristentag
Drs.	Drucksache

DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ff.	folgende
GBl	Gesetzblatt
GemHVO	Gemeindehaushaltsverordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1) i.d.F. v. 23.8.1976, BGBl. I, S. 2383
GO	Gemeindeordnung
GrRG	Großraumgesetz
GV	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl	Gesetz- und Verordnungsblatt
HRR	Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung
i.d.F.	in der Fassung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln
LPlG	Landesplanungsgesetz des aus dem jeweiligen Text hervorgehenden bzw. durch besonderen Zusatz gekennzeichneten Landes
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LT-PlPr.	Landtags-Plenarsitzungsprotokoll
MBl.	Ministerialblatt
MPräs.	Ministerpräsident
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen

Nds.	Niedersachsen/Niedersächsisches....
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung v.
NW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte in Münster und Lüneburg
PlPr.	Plenar-Protokolle
PrGS	Preußische Gesetzessammlung
PrOVG	Preußisches Oberverwaltungsgericht
PrOVGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
Reg.-Vorl.	Regierungsvorlage
Rdnr.	Randnummer
RdSchr.	Rund-Schreiben
RGBl I	Reichsgesetzblatt Teil I
ROG	Raumordnungsgesetz des Bundes vom 8.4.1965 (BGBl I 1965, S.
Sächs. GVBl	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

S.	ohne näheren Zusatz = Seite dieser Abhandlung
S.	mit Zusatz = Seite der jeweils zitierten Schrift
SARO-Gutachten	Gutachten des Sachverständigen-ausschusses für Raumordnung
Sten.Prot.	Stenographische Protokolle
Sp.	Spalte
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
Tz.	Teilziffer
v.	vom
vgl.	vergleiche
VwArch.	Verwaltungsarchiv
VwRspr.	Verwaltungsrechtsprechung
VO	Verordnung
Ziff.	Ziffer
Zuschr.	Zuschrift

LITERATURVERZEICHNIS

ALBERS — Chancen und Grenzen der Planung, in: Mensch und Landschaft im Technischen Zeitalter, Zehnte Folge des Jahrbuchs Gestalt und Gedanke, München 1966

ARBEITSGEMEINSCHAFT DER LANDESPLANER DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND — Landesplanung -Begriffe und Richtlinien- Düsseldorf 1953

BADURA — Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 011 ff.

BATTIS — Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, DVBL. 1976, S. 144 ff.

BARTELSPERGER — Die Bauleitplanung als Reservat des Verwaltungsstaates, DVBL. 1967, S. 360 ff.

BECKER — Die Entwicklung der Ämter, Landkreise und Provinzen und ihres Verfassungsrechts, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, S. 00

BECKER — Bund und kommunale Gebietskörperschaften, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, S. 148 ff.

BECKER - MARX — Regionalplanung in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, Bd. 27 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1965, S. 54 ff.

BEUS — Rechtsprobleme bei der Ausgestaltung der Raumordnung und Landesplanung als Entwicklungsplanung, Bd. 46 der Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1978

BIELENBERG	Die rechtliche Bindung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1969, S. 376 ff.;
	Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, eine Einführung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, Hannover 1972, S. 55 ff.
BLÜMEL	Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 436 ff.;
	Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff.
BRENKEN - SCHÄFER	Handbuch der Raumordnung, Landes-, Regional-, Orts- und Fach-Planung, Köln 1966
BREUER	Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn 1968
BRÜGELMANN u.a.	Bundesbaugesetz, Kommentar, Stuttgart, Stand: Oktober 1977
BUHSE	Kreisentwicklungsplanung, Kommunalpolitische Blätter 1976, S. 502
DITTRICH	Raumordnung und Leitbild, Heft 2 der Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule Wien, Wien 1962;
	Landesplanung, Raumordnung und Planwirtschaft, Informationen des Instituts für Raumordnung, Bonn 1953, S. 1 ff;
	Vom Primat der Raumordnung, ebendort, S. 363 ff.;
	Raumforschung und Raumordnung, ebendort, S. 481 ff.
ERBGUTH	Probleme des geltenden Landesplanungsrechts, Bd. 19 der Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Münster 1975

ERNST	Die Situation der Raumordnung und Landesplanung, Der Landkreis, 1974, S. 460 ff.;
	Leitbild der Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 1907 ff.
ERNST / HOPPE	Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, München 1978 = ÖffBauBoR
ERNST / SUDEROW	Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Hannover 1974
ERNST-ZINKAHN BIELENBERG	Bundesbaugesetz, Kommentar, München, Stand: 1.8.1977
EVERS	Das Recht der Raumordnung, München 1973
FRITSCH	Die Stadt der Zukunft, Leipzig 1896
GILDEMEISTER	Landesplanung, Braunschweig 1973
GÖB/LAUX/SALZWEDEL/ BREUER	Kreisentwicklungsplanung, Kommunalwissenschaftliche Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 1, 1974
GÖTZ	Staat und Kommunalkörperschaften in der Regionalplanung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 979 ff.
GRAMKE	Raumordnung in Deutschland in den Jahren 1871 - 1933, Diss., Düsseldorf 1972
GROCHLA	Handwörterbuch der Organisation, Stuttgart 1969
HACKER	Finanzausgleich, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, Bd. III, S. 429 ff.

HALSTENBERG — Aktuelle Probleme der Landesplanung, Eildienst des Landkreistages NW v. 28.6.1974, Nr. 12, S. 152 ff.

HECKER — Zur Geschichte der Landesplanung, Hamburg 1959

V.D. HEIDE — Kreisentwicklungsplanung, Der Landkreis, 1974, S. 253 ff.

HESSE — Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen, Bd. 38 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart 1972;

Organisation der kommunalen Entwicklungsplanung, Bd. 57 der Schriften des Deutschen Vereins für Urbanistik, Stuttgart 1976

HETTLAGE — Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, in: Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, Veröffentlichungen der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln 1956

HÖHN — Verwaltung heute, Bad-Harzburg 1970

HOHBERG — Das Recht der Landesplanung, Bd. 47 der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1966

HOPPE — Bauleitplanung und Eigentumsgarantie, DVBl. 1964, S. 165 ff.

HOWARD, EBENEZER — Gartenstädte in Sicht (Garden-Cities of To-Morrow), Jena, 1907

ISENBERG — Bemerkungen zu der Schrift "Landesplanung-Begriffe-Richtlinien" in: Informationen des Instituts für Raumforschung, 1954, S. 76 ff.

KAMPFFMEYER — Die Entwicklung eines modernen Industrieortes, Heidelberger Volkswirtschaftliche Abhandlungen, Karlsruhe 1910

KLAMROTH	Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und in Berlin, Mitteilungen aus dem Institut für Raumforschung, Heft 16, Bonn-Bad Godesberg, 1954
KLEIN	Zur Rechtsnatur und Bindungswirkung der Ziele der Landesplanung, Münster, 1972
KLÜBER	Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, Sonstige öffentlichrechtliche Gemeinschaftsformen, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, Bd. I, S. 558 ff. (560)
KÖTTGEN	Der heutige Spielraum kommunaler Wirtschaftsförderung, Göttingen 1963; Das Aufsichtsrecht des Staates, Grenzen der Kommunalaufsicht, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956, Bd. I, S. 219 ff.
KOTTENBERG - REHN	Kommentar zur Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, 10. Aufl., Siegburg 1972
DER KULTUSMINISTER NW	Schulentwicklungsplanung, Heft 21 der Schriftenreihe Strukturförderung im Bildungswesen des Landes NW, Düsseldorf 1973
DIE LANDESREGIERUNG NW	Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, Düsseldorf 1970
DIE NIEDERS. LANDESREGIERUNG (HRSG. DER NIEDERS. MINISTERPRÄSIDENT)	Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, Stand: Sommer 1973
LANGE	Regionen, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. III, Sp. 2705 ff.

LOWINSKI	Landesentwicklungsplan II, Der Gemeinderat, 1970, S. 04 ff
MÄDING	Verfahren der Stadtentwicklungsplanung, in: Planung V, Baden-Baden, 197
MATTENKLODT	Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, Münster 1972
MAYER - MALY	Rechtsfragen der Raumordnung, Bd. 17 der Österreichischen Gesellschaft für Raumforschung und Raumplanung, Wien 1972
MEICHSNER-SEEGER-STEENBOCK	Kommunale Finanzplanung, 2. Aufl., Köln 1977
MICHEL	Raumordnung und Raumplanung im Strukturbild des modernen Staates, Diss., Frankfurt a. M. 1958;
	Landesplanung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 1713 ff.
DER HESSISCHE MINISTERPRÄSIDENT	Großer Hessenplan, Hessen'80: Heft 1, Rahmenplan für die Jahre 1970 - 1975, Wiesbaden 1970, Neudruck 1973;
	Heft 2, Durchführungsabschnitt für die Jahre 1975 - 1978, Wiesbaden 1974
DER MINISTERPRÄSIDENT NW (Hrsg.)	Nordrhein-Westfalen in seiner Gliederung nach zentralörtlichen Bereichen, Heft 27 der Schriftenreihe des MinPräs. NW, Düsseldorf 1970
MOTYL	Die Gemeinden in der Landesplanung, Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 1, Würzburg 1973
MÜLLER	Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden, Mainz 1965
NEEB	Inhalt und Grenzen des gemeindlichen Ortsplanungsrechts unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in Bayern, Diss., Würzburg 1967

NIEMEIER

Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht,
in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, Hannover 1972, S. 1 ff.

NIEMEIER-DAHLKE-LOWINSKI

Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, Kommentar zum Landesplanungsgesetz und Landesentwicklungsprogramm, Essen, 1976

OTREMBA

Raum und Raumgliederung,
in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, 2. Aufl., Hannover 1970, Bd. II, Sp. 2566 ff.

PAPPERMANN

Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 507 ff.

PÖSCHL

Raum und Raumordnung,
Berlin 1965

PRAGER

Landesplanung
in: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Jena 1930; = Landesplanung

Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, Heft X der Schriftenreihe der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Tübingen 1959 = Landesplanungsgemeinschaft Rheinland

DAS PRÄSIDIUM DES DEUTSCHEN STÄDTETAGES

Zur Integration der Entwicklungsplanung in den Verwaltungsvollzug, Der Städtetag 1974, S. 309;

Thesen zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1974, S. 659 ff.

PULS

Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und die Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden unter besonderer Berücksichtigung des Planungsrechtes der Gemeinden, Diss., Kiel 1973

PÜTTNER / SCHNEIDER	Stadtentwicklungsplanung und Kreisentwicklungsplanung im Gefüge öffentlicher Planung, Berlin 1974
RASKE	Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, Bd. 30 der Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Stuttgart 1971
REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT NORDHESSEN (Hrsg.)	Regionaler Raumordnungsplan für die Region Nordhessen, Kassel 1975
RIETDORF	Kreisentwicklungsplanung in Nordrhein-Westfalen, DÖV 1975, S. 191 ff.
ROTERS	Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Bd. 3 der Kommunalwissenschaftlichen Schriften des Deutschen Landkreistages, Köln 1975
ROTHE	Gibt es noch eine gemeindliche Planungshoheit ? in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 893 ff.; Gedanken über die Novellierung des BBauG, DVBl. 1974, S. 738 ff.
SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSS FÜR RAUMORDNUNG (SARO)	SARO-Gutachten: Die Raumordnung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1971
SACHVERSTÄNDIGENKOMMISSION FÜR DIE STAATLICHE UND REGIONALE NEUGLIEDERUNG DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN	Kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Köln 1968
SALZWEDEL	Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, Arch.Komm.Wiss. 1962, Bd. I, S. 203 ff.

SEEGER — Grundfragen des Landesplanungsrechts, in: Raumforschung und Raumordnung, 1956, S. 196 ff.

SEELE — Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus in der Bundesverfassung, in: Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 873 ff.

SCHEEL/STEUP — Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, Köln 1973

SCHEUNER — Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AfK 1973, S. 1 ff.

SCHMERLER — Die Landesplanung in Deutschland, Diss., Leipzig 1932

SCHMIDT — Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedelungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf, Essen 1912; = Denkschrift
Landesplanung
in: Mitteilungen des Deutschen Städtetages, 1926, Nr. 7, S. 157 ff. = Landesplanung

SCHMIDT - ASSMANN — Grundfragen des Städtebaurechts, Göttingen 1972;

Der Ausbau der Kreisentwicklungsplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 8 ff.;

Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung eines praktikablen Stadtentwicklungsplanes - Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität - in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, Hannover 1972, S. 101 ff.

SCHRÖDTER — Bundesbaugesetz, Kommentar, 3. Aufl., München 1973

SCHULTZE — Raumordnungspläne und gemeindliche Selbstverwaltung, Heft 80 der Schriften des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bonn 1970

SCHULTZ - GADOW — Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung, Diss., Münster 1975

SCHUMACHER — Wesen und Organisation der Landesplanung im Hamburgisch-Preußischen Planungsgebiet, Hamburg 1932; = Landesplanung Hamburg/Preußen

Vom Städtebau zur Landesplanung und Fragen städtebaulicher Gestaltung, Tübingen 1951

STERN — Bonner Kommentar

STERN / BURMEISTER — Die Verfassungsmäßigkeit eines rechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, Heft 37 der Schriftenreihe des MinPräs. des Landes NW, Düsseldorf 1975

STICH — Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974, S. 1684 ff.

THIELE — Zur Fortentwicklung des kommunalen Verfassungsrechts, Mitteilungen des Landkreistags NW 1975, S. 11, 131

TITZK — Modell der Kreisentwicklungsplanung, Kommunalpolitische Blätter 1976, S. 497 ff.

ULRICH - LANGER — Landesplanung und Raumordnung, Sammlung der Rechtsvorschriften von Bund, Ländern und Gemeinden als Träger der Planungshoheit, Neuwied 1963

UMLAUF

Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1960
= Landesplanung

WAGENER

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93 ff.;

Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung,
in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 80, S. 23 ff.;

System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden,
in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Bd. 55 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Berlin 1974;

Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93 ff.;

Die zukünftigen Aufgaben und Aufgabenstellung der Kreise, DÖV 1976, S. 260 ff.;

Erwiderung (auf die Abhandlung von Wegerner: Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung ?), DÖV 1975, S. 370 ff.

WEBER

Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, Köln, Berlin 1956;

Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag 1964;

Raumordnung und Landesplanung, DÖV 1963, S. 785 ff.;

Planende Verwaltung als Aufgabe der Gegenwart,
in: Aufgaben und Möglichkeiten der Raumplanung in unserer Zeit, Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 78, 1972;

	Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, 2. Aufl., Göttingen 1967
WIESE	Zur Entwicklungsplanung im Kreis, Der Städtetag 1974, S. 537 ff.
WEITZEL	Anpassung, Konkretisierung und Ermessen im Planungsrecht, DÖV 1971, S. 845 ff.
ZEITLER-BITTER-V. DERSCHAU	Deutsche Gemeindeordnung, 3. Aufl., Berlin 1937
ZINKAHN / BIELENBERG	Raumordnungsgesetz des Bundes, Kommentar, Berlin 1965

Erster Teil

Die Entwicklung der Landesplanung

§ 1 Von den Anfängen der Landesplanung bis 1933

I. Historische Vorläufer

Es fehlt nicht an Hinweisen, bereits in der geplanten räumlichen Nutzung des Bodens in den vorderasiatischen und mediterranen Kulturen, der Dreifelderwirtschaft im 8. Jahrhundert, der Gründung von Kaiserpfalzen in der Merowinger Zeit, der Ostkolonisation durch den Deutschen Ritterorden im 13. und 14. Jahrhundert, in dem planmäßigen Ausbau einer "Militärgrenze" von der Adria bis nach Siebenbürgen durch die Habsburger im 17. und 18. Jahrhundert sowie in den binnenkolonisatorischen Maßnahmen Friedrich II. von Preußen und letztlich in den Bemühungen Ferdinand Steinbeis um eine planvolle Industrialisierung Württembergs die Wurzeln oder den Beginn bewußter Landesplanung zu sehen [1]. Oftmals ist der Versuch unternommen worden, durch Definitionen der Begriffe "Raumordnung" oder "Landesplanung" den Beginn bewußter Planung zeitlich einzugrenzen. Dabei sind diese historisch sicherlich raumbeanspruchenden und -beeinflussenden Maßnahmen deshalb nicht als Beginn bewußter Landesplanung anerkannt worden, weil

---

1) Brügelmann, ROG, Einleitung, I.1;
Ernst, in: Ernst/Hoppe, Öff BauBoR, Rdnr. 14;
Evers, Das Recht der Raumordnung, S. 15 ff;
Gildemeister, Landesplanung, S. 9-12;
Umlauf, Landesplanung, S. 11, 12.

entweder Planung und Durchführung in einer Hand lagen [2], oder aber weil sie als Einzelmaßnahmen und nicht als eine zusammengefaßte Entwicklungsplanung angesehen wurden, denen eine räumlich und sachlich übergeordnete Konzeption fehlte [3]. Es dürfte zutreffender sein, mit Heidegger und Ernst [4] davon auszugehen, daß über Jahrhunderte hinweg der Begriff "Raum" zunächst nur als ein in engen Grenzen vorhandener "freigemachter Platz für Siedlung und Lager" aufgefaßt worden ist. Albers ist darin zuzustimmen, daß bis in den Beginn dieses Jahrhunderts hinein die den Menschen umgebende Landschaft als "eine weiße Fläche auf dem Reißbrett"sowie als "eine schier unerschöpfliche Raumreserve" angesehen worden ist [5]. Kriterien wie Überörtlichkeit der Planung, Trennung von Planung und Durchführung, fehlende zusammengefaßte übergeordnete Gesamtentwicklungsplanung [6] dürften als wirksame Mittel für eine zeitliche Begrenzung der Entstehung der Landesplanung und den Beginn einer Raumordnung im modernen Sinne deshalb ausscheiden, weil die Grundvoraussetzung einer jeden Planung, nämlich das Raumbewußtsein, den Planenden noch fehlte. Landesplanung konnte erst dann einsetzen, als der Raum nicht mehr als eine unbeschränkt vorhandene und beliebig benutzbare Fläche verstanden worden ist, sondern als die Notwendigkeit erkannt worden war, wegen der Begrenztheit des Raumes die Vielzahl von Anforderungen an den Raum zu werten, zu koordinieren und damit Einzel- und Gruppenegoismen allgemeinen Wertmaßstäben unterordnen zu müssen.

---

2) Umlauf, S. 12.

3) Gramke, S. 28.

4) Zit. in Pöschl, Raum und Ordnung, S. 20;
vgl. auch Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 7.

5) Albers, Chancen und Grenzen der Planung, in: Mensch und Landschaft im Technischen Zeitalter, S. 99.

6) Gramke, S. 28;
Umlauf, S. 11.

II. Die Industrialisierung und ihre Folgen für die Landesplanung

1. Entstehung eines Raumbewußtseins

Erste Ansätze für die Bildung eines derartigen Raumbewußtseins und damit für die Notwendigkeit der Koordinierung der Nutzung des Bodens brachte die Industrialisierung des Deutschen Reiches mit sich. Der in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Industrialisierungsprozeß führte zu einem in diesen Größenordnungen bisher unbekannten Wachstum und Flächenbedarf der Städte als Träger der Industrialisierung. Während im Bereich der Bundesrepublik 1819 nur drei Gemeinden zwischen 50.000 bis 100.000 Einw. und lediglich eine Gemeinde mit mehr als 100.000 Einw. bestanden, hatte sich 1910 die Zahl der Gemeinden zwischen 50.000 und 100.000 Einw. und mit mehr als 100.000 Einw. bereits auf jeweils 27 erhöht [7]. In der Zeit von 1871 bis 1910 stieg die Einwohnerzahl der kleinen Städte um 100%, der Mittelstädte um 176% und der Großstädte um 602% an [8]. Diese "innerstaatliche Völkerwanderung" [9] führte nicht nur zu einer Bevölkerungsumschichtung, sondern zugleich zu tiefen Eingriffen in die Berufs- und Sozialstruktur der Bevölkerung. Die mit dem Wildwachstum der Städte Hand in Hand gehende Bodenspekulation und Verarmung der unselbständigen Arbeitskräfte lösten erste Gegenreaktionen aus. Die Verelendung weiter Bevölkerungskreise sowie der aus Profitgründen bedenkenlose und unhygienische Wildwuchs der Städte führten zunächst zu heftiger Kritik an der Bodenspekulation und den un-

---

7) Müller, Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden, S. 18.
8) Klamroth, S. 10.
9) Schmerler, S. 41.

genügenden städtebaulichen Verhältnissen [10]. Die Kritik machte aber bald nicht mehr an den Stadtgrenzen halt und erschöpfte sich nicht nur in Vorschlägen für eine Änderung der Eigentumsverhältnisse am Grund und Boden sowie für eine innerstädtische bauliche Auflockerung. Sie mündete insbesondere bei Ebernezer Howard [11] in großräumigere Überlegungen (Bildung von Entlastungsstädten für Zentralstädte) ein, die uns noch heute in der Planungskonzeption der "New Towns" in England begegnen. Aus den sich aus diesen Gedankengängen und den Folgen der Industrialisierung ergebenden Auseinandersetzungen ging die Idee der sogenannten Gartenstädte hervor, die in Deutschland in der 1902 gegründeten Gartenstadtgesellschaft feste organisatorische Formen annahm. Hierin dürfte der Beginn grenzüberschreitender Landesplanung zu sehen sein [12].

2. Erste Aufgaben und Organisationsformen der Landesplanung

Nachdem Raum- und Raumordnungsbewußtsein hinreichend ausgereift waren, gaben zwei zu gleicher Zeit (1910) stattfindende Städtebauausstellungen, nämlich die Städtebauausstellung in Düsseldorf sowie die Internationale Städtebauausstellung in Berlin nebst dem Planungs-"Wettbewerb Groß-Berlin", den äußeren Anlaß, sich auf staatlicher und kommunaler Ebene mit Wesen, Aufgabenstellung und Organisationsformen grenzüberschreitender Landesplanung auseinanderzusetzen [13]. Es ist folgerich-

---

10) Theodor Fritsch, Die Stadt der Zukunft, S. 13 ff.;
vgl. statt aller: H. Kampffmeyer, Die Entwicklung eines modernen Industrieortes, S. 25 ff.

11) Gartenstädte in Sicht (Garden-Cities of To-morrow), S. 146ff

12) So auch: Hohberg, S. 2;
Klamroth, S. 10;
ähnlich: Michel, Landesplanung, in: HRR, Bd. II, Sp. 1716.

13) Schmidt, Denkschrift, Vorwort;
Umlauf, S. 20, 27.

tig, daß in diesen städtebaulich besonders ungeordneten Ballungszentren zuerst die Notwendigkeit einer grenzüberschreitenden Gesamtplanung im öffentlichen Bereich erkannt und Lösungen zugeführt wurde. Obwohl die geistige und wirtschaftliche Ausgangssituation nahezu gleich war, wurden völlig unterschiedliche Wege beschritten.

Im Düsseldorfer Bereich trat eine "Grünflächenkommission" auf Einladung des Regierungspräsidenten Dr. Kruse zusammen, die sich aus Vertretern der rechtsrheinischen Stadt- und Landkreise sowie aus Vertretern des Regierungspräsidenten zusammensetzte [14]. Sie empfahl in organisatorischer Hinsicht die Bildung "einer ständigen Arbeitskommission" auf freiwilliger Grundlage und lehnte sogar die Bildung eines Zweckverbandes ab [15]. Die Arbeit dieser Kommission hatte jedoch zunächst keine konkreten Auswirkungen. Sie führte vielmehr erst 1920 zur Bildung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk sowie 1925 zur Gründung des "Landesplanungsverbandes e.V. Düsseldorf", zwei Rechtsformen, die sich in ihrer Aufgabenstellung und Organisation völlig unterschieden [16].

Für Berlin hingegen wurde ein völlig anderer Lösungsweg eingeschlagen. Durch Verordnung des Königs von Preußen vom 20.7.1911 [17] wurde durch Sondergesetz ein Zweckverband Groß-Berlin gegründet, dem kraft Gesetzes die Stadtkreise Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Rixdorf, Deutsch-Wilmersdorf,

---

14) Schmidt, Denkschrift, Vorwort.
15) Schmidt, Denkschrift, S. 99.
16) Hecker, Zur Geschichte der Landesplanung, S. 30; Prager, Landesplanung, S. 489.
17) PrGS 1911, Nr. 20, S. 123-137.

Lichtenberg und Spandau und die Landkreise Teltow und Niederbarnim angehörten. Wenn auch diesem Zweckverband die Möglichkeit einer umfassenden Gesamtplanung für den Raum Groß-Berlin mit verbindlicher Wirkung für seine Mitglieder nicht zuerkannt worden war, so hatte er doch die Möglichkeit, hoheitliche und wirtschaftliche Aufgaben (z. B. Regelung des Schienenverkehrs, Erwerb und Betrieb derartiger Unternehmen, Festsetzung von Fluchtlinien- und Bebauungsplänen, Erwerb größerer Freiflächen usw.) durchzuführen [18]. Diese bereits in den Anfängen der Landesplanung erkennbare grundsätzliche Verschiedenheit der eingeschlagenen Wege hinsichtlich der Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung ist typisch für deren künftige Entwicklung. Prager stellte Jahre später (1930) fest [19], daß "über die zweckmäßigste Form der Organisation und Landesplanung sich noch nichts Abschließendes sagen läßt". Eine Feststellung, an der sich wegen der unterschiedlichen Entwicklung und Ausgestaltung der Landesplanung in den Bundesländern bis heute nichts Entscheidendes geändert hat. Diese bis zum heutigen Tage andauernde Vielfalt in der Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung macht es erforderlich, auf die einzelnen Rechtsformen und Organisationsstrukturen der damaligen Landesplanungsstellen und -gemeinschaften einzugehen, wenn man die tragenden Grundsätze der Landesplanung in den einzelnen Entwicklungsabschnitten feststellen und miteinander vergleichen will.

---

18) Umlauf, S. 20-23.
19) Landesplanung, S. 488.

3. Einzelne Planungsverbände

a) Der Zweckverband Groß - Berlin

Rechtsform: Der Zweckverband Groß-Berlin wurde, wie bereits dargelegt, durch Sondergesetz als Zweckverband mit Zwangswirkung gegenüber seinen Mitgliedern gebildet [20].

Aufgaben: Auf hoheitlichem Gebiet verblieb die Festsetzung von Fluchtlinien und Bebauungsplänen grundsätzlich den Mitgliedsgemeinden. Diese hatten jedoch neue oder abgeänderte Fluchtlinienpläne dem Verband vor der Auslegung zur Begutachtung vorzulegen. Dieser konnte die Pläne der Mitgliedsgemeinden prüfen und beanstanden [21]. Ebenso war der Verband vor Erlaß neuer oder der Änderung bestehender Baupolizeiordnungen gutachtlich zu hören [22]. Er selbst konnte nur aus wichtigen überörtlichen Gründen [23] Fluchtlinien oder Bebauungspläne in eigener Zuständigkeit schaffen [24]. Eine umfassende Gebietsplanung mit verbindlicher Wirkung für seine Mitglieder [25] stand dem Verband hingegen nicht zu. Er mußte sich mit sogenannten "Programmplänen" begnügen, in denen er unverbindlich die voraussichtliche Entwicklung des Gesamtgebietes in groben Zügen aufzeigen konnte [26].

---

20) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 16;
Zweckverbandsgesetz für Groß-Berlin vom 19.7.1911 (PrGS., S. 123.

21) § 5 Zweckverbandsgesetz.

22) §§ 5, 8 Zweckverbandsgesetz.

23) Z. B. Bau überörtlicher Straßen, überörtlicher Bahnlinien u. ä.

24) § 1 Ziff. 1 u. 3 Zweckverbandsgesetz.

25) Generalsiedlungsplan bzw. Generalbebauungsplan im damaligen Sinne, Gebietsentwicklungsplan nach der heutigen Bezeichnung.

26) Brügelmann, ROG, Einl. I, 2b;
Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 16;
Umlauf, S. 23.

Auf wirtschaftlichem Gebiet konnte der Verband zum Zwecke eines geordneten Schienenverkehrs, mit Ausnahme der Staatseisenbahn, Bahnen erwerben, bauen, betreiben oder durch andere betreiben lassen sowie freizuhaltende Flächen erwerben und Freizeitflächen sowie Spiel- und Sportplätze errichten und unterhalten [27].

Organisation: Der Zweckverband "Groß-Berlin" stellte einen Kommunalverband zur Selbstverwaltung seiner Angelegenheiten dar. Organe des Verbandes waren die aus den Mitgliedern bestehende Verbandsversammlung, der Verbandsausschuß und der Verbandsdirektor. Die staatliche Aufsicht oblag dem Oberpräsidenten und in zweiter Instanz dem zuständigen Ministerium. Die Aufgaben des Verbandes wurden durch die Mitglieder finanziert [28].

Gebiet: Der Zweckverband umfaßte die Stadtkreise Berlin, Charlottenburg, Schöneberg, Rixdorf, Deutsch-Wilmersdorf, Lichtenberg und Spandau sowie die Landkreise Teltow und Niederbarnim [29], ein Gebiet mit einer Fläche von rd. 3.500 qkm und 4 Mio. Einw. [30].

b) Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

Rechtsform: Während die "Grünflächenkommission" des Regierungspräsidenten in Düsseldorf noch von einer auf freiwilliger

---

27) §§ 1 Ziff. 1 u. 3; 4, 1; 9 Zweckverbandsgesetz.
28) §§ 3, 38 Zweckverbandsgesetz.
29) § 1, Zweckverbandsgesetz.
30) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 16; Umlauf, S. 20.

Grundlage gebildeten "Ständigen Arbeitskommission" ausging[31], führten bei Bildung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk offensichtlich die wirtschaftliche Notwendigkeit, zur Erfüllung von Reparationslieferungen 150.000 zusätzliche Bergarbeiter mit ihren Familien im Ruhrgebiet unterzubringen sowie die mit dem Zweckverband Groß-Berlin gemachten Erfahrungen dazu, wiederum durch Sondergesetz einen kommunalen Zweckverband zu schaffen[32], der sich zwar in seinem Aufbau an das Sondergesetz für den Zweckverband Groß-Berlin sowie an das Preußische Zweckverbandsgesetz von 1911 anlehnte, in seinem gebietsmäßigen Zuschnitt und in seiner Aufgabenstellung hingegen weit umfassender ausgestaltet wurde. Der Siedlungsverband wurde als eine öffentlich-rechtliche Körperschaft gegründet und mit dem Charakter einer Gebietskörperschaft ausgestattet[33].

Aufgaben: A l s S e l b s t v e r w a l t u n g s a n g e l e g e n h e i t e n wurden dem Verband die Beteiligung an der Feststellung der Fluchtlinien- und Bebauungspläne für das Verbandsgebiet sowie die eigene Zuständigkeit zur Festsetzung von Fluchtlinien für Durchgangs- und Ausfallstraßen übergemeindlicher Art, für den überörtlichen Schienenverkehr, für die Ausgestaltung und Umgrenzung von Grüngebieten und auch die Zuständigkeit für die Aufstellung von Fluchtlinien- und Bebauungsplänen für Teilgebiete des Verbandsgebietes übertragen. Auch die Förderung des Kleinbahnwesens sowie die

---

31) Schmidt, Denkschrift, S. 99.

32) Gesetz betreffend Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5.5.1920, PrGS. S. 286.

33) Klüber, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der Kommunalwissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 560.

Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen als freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten oblagen ihm [34]. Insoweit sind hinsichtlich der Einzelzuständigkeiten keine gravierenden Abweichungen von den Aufgaben des Zweckverbandes Groß-Berlin festzustellen.

Als A u f t r a g s a n g e l e g e n h e i t e n wurden ihm die Erteilung von Ansiedlungsgenehmigungen, die Mitwirkung an dem Erlaß von Bau- und Wohnungsordnungen sowie ortspolizeibehördliche Zuständigkeiten und das Recht zugestanden, bei der Festsetzung der Tarif- und Fahrpläne von Verkehrsmitteln mitzuwirken, die zwischengemeindlichem Verkehr angehörten, wobei einzelne Zuständigkeiten mit Zustimmung des Verbandsausschusses vom Verbandsdirektor wahrgenommen werden konnten [35].

Von größerer Tragweite als die Zuteilung dieser umfassenden Zuständigkeiten war für die Arbeit und Auswirkungen der Tätigkeit des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk jedoch, daß sein gesamtes Handeln vom Gesetzgeber bereits unter der alle Aufgaben verbindenden Klammer der "Förderung der Siedlungstätigkeit im Verbandsgebiete" gesehen wurde, denn spätestens mit den Überlegungen der "Grünflächenkommission" und deren Ausweitung durch Schmidt wurde unter dem Begriff "Siedelung" nicht mehr eine reine bauliche Tätigkeit, sondern eine über kommunalpolitische Grenzen hinweggehende Flächenplanung ver-

---

34) Wegen der näheren Einzelheiten vgl. § 1 Abs. 1 Ziff. 1-6; § 19, Ziff. 1a, Abs. 2 u. 3 Verbandsordnung des SVR.

35) Vgl. hierzu § 1 Ziff. 5; §§ 20, 21, 22.

standen, die "Großbedürfnisse des Gesamtorganismus" (Wohn-, Arbeits- und Erholungsstätten) bis hin zur Lösung der Wohnungsfrage im einzelnen erfaßte [36]. Wenn auch der in der Denkschrift geprägte Begriff des "Generalsiedelungsplanes" keine Berücksichtigung fand, so ist doch in dem vom Gesetzgeber geforderten "Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung" für alle Durchgangs- oder Ausfallstraßen, Anlage von Grüngebieten und Gründung neuer oder Erweiterung vorhandener Siedlungen, die über den örtlichen Bereich hinausgingen, die Forderung nach einer Gesamtplanung zu sehen. Diese Planung war nicht nur alle drei Jahre "neu aufzustellen", sondern begründete mit ihrem rechtskräftig festgestellten Verzeichnis "die Zuständigkeit der Verbandsorgane mit Wirkung für die Beteiligten und für Dritte" [37]. Wie Schmidt in seinem Vortrag vor dem Hauptausschuß des Preußischen Städtetages am 19.6.1926 [38] ausführte, konnte ein "derartiges Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung" über Verkehrsflächen von zwischengemeindlicher Bedeutung nur dann sinnvoll aufgestellt werden, wenn man das Verkehrsnetz im Zusammenhang mit der Entwicklung des Bergbaus und der Industrie sah und künftigen zentralen Arbeitsstätten, Wohnlagen und Erholungsstätten sinnvoll zuordnete. Damit waren die Voraussetzungen für eine umfassende Planung gegeben und das "Verzeichnis nebst planmäßiger Darstellung" nahm immer stärker den Inhalt eines umfassenden "Wirtschaftsplanes" an. Ebenso bedeutsam war, daß diese Gesamtplanung nicht nur wie im Zweckverband Groß-Berlin programmatischen Charakter, sondern verbindliche Wirkung für alle Beteiligten und Dritte hatte. Damit hatte der Gesetzge-

---

36) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 17; Schmidt, Denkschrift, S. 5, 6, 89.

37) § 16 Abs. 3 Verbandsordnung SVR.

38) Mitteilungen des Deutschen Städtetages, Jahrgang 1926,

ber erstmalig einem überörtlichen Planungsverband die Befugnis zu einer umfassenden Gesamtplanung mit verbindlicher Wirkung gegenüber Verbandsmitgliedern und Dritten, und zwar als Selbstverwaltungsangelegenheit eingeräumt.

Organisation: Der umfassenden, aus Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten zusammengesetzten Aufgabenstellung entsprach auch die Organisation. Oberstes Organ für alle Verbandsangelegenheiten, die nicht durch das Gesetz oder durch Satzung einem anderen Organ übertragen waren, war die Verbandsversammlung. Sie hatte insbesondere über den Erlaß von Satzungen, die Feststellung des Haushaltsplanes, die Feststellung der Jahresrechnungen und die Erteilung der Entlastung, über die innere Verwaltungsorganisation sowie über die Durchführung wirtschaftlicher Maßnahmen und die Deckung der Ausgaben und Vorlagen des Verbandspräsidenten und des Verbandsausschusses sowie über Gutachten zu beschließen [39]. Der Verbandsausschuß hatte insbesondere die Beschlüsse der Verbandsversammlung vorzubereiten und auszuführen, die Geschäftsführung des Verbandsdirektors zu überwachen, bis auf den Verbandsdirektor und die Beigeordneten Verbandsbeamte anzustellen, Gutachten zu erstatten, die die Aufsichtsbehörde von ihm forderte [40].

Der Verbandsdirektor hatte unter Aufsicht des Verbandsausschusses die laufenden Geschäfte zu führen und die Beschlüsse des Verbandsausschusses in Abstimmung mit den beteiligten örtlichen Verwaltungsstellen vorzubereiten bzw. Beschlüsse

---

39) § 10.
40) § 12.

des Verbandsausschusses auszuführen. Er hatte den Verband nach außen zu vertreten und gemeinsam mit einem Mitglied des Verbandsausschusses rechtsverbindliche Erklärungen abzugeben [41].

Der Verbandspräsident war nicht nur geborenes Mitglied und Vorsitzender der Verbandsversammlung (§ 4), sondern er übte zugleich in erster Instanz die Staatsaufsicht über den Verband aus und hatte in eigener Zuständigkeit an Stelle des Verbandes alle diesem übertragenen Aufgaben wahrzunehmen, die nach den allgemeinen Zuständigkeitsregeln dem Regierungspräsidenten im Verbandsgebiet bisher oblegen hatten (§ 25 Abs.1). Ferner gehörten zu seinem Zuständigkeitsbereich auch die Geschäfte der allgemeinen Landesverwaltung in Sachen der Baupolizei, in Angelegenheiten der Fluchtlinienpolizei, des Wohnungswesens, der Maßnahmen gegen die Verunstaltung von Ortschaften und landschaftlich hervorragenden Gegenden und der Kleinbahnaufsicht (§ 25 Abs. 3 Ziff. 1-5). Darüber hinaus war er Bezirkskommissar im Sinne der Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 2.12.1919 (RGBl., S. 1968) [42].

An die Stelle des Bezirksausschusses oder des Provinzialrates trat der Verbandsrat, der zugleich auch einheitliche Verwaltungsbeschlußbehörde und Verwaltungsgericht für das gesamte Verbandsgebiet war [43]. Er bestand aus dem Verbandspräsidenten als Vorsitzenden und mindestens drei weiteren aus den Kreisen von Staatsbeamten zu er-

41) §§ 13, 14.
42) § 25 Abs. 4.
43) § 26.

nennenden Mitgliedern sowie fünf von der Verbandsversammlung nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählten Mitgliedern (§ 26 Anm. 2).

Gebiet: Bei seiner Gründung umfaßte das Gebiet des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk sechs Stadt- und fünf Landkreise, aus dem Regierungsbezirk Düsseldorf der Provinz Rheinland, aus dem Regierungsbezirk Münster der Provinz Westfalen vir Stadt- und einen Landkreis sowie aus dem der Provinz Westfalen gehörenden Regierungsbezirk Arnsberg weitere sieben Stadt- und sechs Landkreise [44]. Das Gebiet bestand zunächst aus 3.840 qkm mit 3 572 551 Einw. [45]. Zwar verringerte sich im Zuge der Neugliederung der kommunalen Verwaltungsgrenzen in den Jahren 1927 bis 1929 die Zahl der Mitglieder. Das Verbandsgebiet vergrößerte sich jedoch auf 4 591 qkm mit rd. 5,5 Mio. Einw. [46]. Sowohl die Flächengröße als auch die Bevölkerung blieben in den folgenden Jahrzehnten gleich und beliefen sich 1973/74 ebenfalls auf rd. 4 500 qkm Fläche mit rd. 5,5 Mio. Einw. [47].

c) Der Siedlungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk

Rechtsform: Die zum Teil gegenläufigen Interessen des Braunkohlen-, Kali- und Steinsalzbergbaus, der chemischen und der Metallindustrie und die mit der Ausweitung dieser Industrien verbundene Beanspruchung wertvollen Bodens der Land- und Forstwirtschaft führten auch im mitteldeutschen Bereich zu

---

44) Näheres bei Umlauf, S. 36.
45) Umlauf, wie vorstehend.
46) Umlauf, S. 35.
47) Gebietsentwicklungsplan des SVR, TZ. 1, S. 15.

Überlegungen, die unterschiedlichen Interessen von Industrie und Landwirtschaft zu koordinieren. Im Gegensatz zu Groß-Berlin und dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wurden auf Anregung des Regierungspräsidenten in Merseburg für wirtschaftlich zusammenhängende Teilgebiete des Bezirks nicht durch Gesetz, sondern aufgrund freiwilliger Vereinbarungen zwischen Gemeinden, Gemeindeverbänden und Landwirtschaft, Bergbau, Handel und Industrie "Siedlungsausschüsse" gebildet, die am 1. April 1925 aufgrund freier Vereinbarung unter dem Vorsitz des Regierungspräsidenten zu einem losen Verband, "Siedlungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk", zusammengeschlossen wurden. Die überörtliche Gesamtplanung wurde nicht als hoheitliche, sondern als eine Selbstverwaltungsaufgabe anerkannt, so daß diesen freiwilligen Vereinbarungen der Charakter privatrechtlicher Verträge mit öffentlich-rechtlicher Wirkung zugesprochen wurde [48].

Aufgaben: Der Regierungspräsident in Merseburg versuchte den ihm 1923 vom Preußischen Ministerium für Volkswohlfahrt auf seine Anregung hin erteilten Auftrag, einen General-Siedlungsplan für die von ihm vorgeschlagenen Teile seines Regierungsbezirks zu erarbeiten, durch einen Aufbau von Planungsgemeinschaften von "unten nach oben" zu verwirklichen. Nach einheitlichen Richtlinien gebildete Siedlungsausschüsse sollten für das gesamte Verbandsgebiet nach gleichlautenden Merkmalen einheitliche "Flächenaufteilungspläne" im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit ausarbeiten. Diese Flächenaufteilungspläne sollten vom Siedlungsverband zusammengefaßt und zu einem Ge-

48) Vgl. Preuss. OVGE 53, 190.

neral-Siedlungsplan zusammengefaßt werden [49].

Organisation: Infolge der Erarbeitung einheitlicher Richtlinien durch den Regierungspräsidenten in Merseburg hatten die Siedlungsausschüsse gleiche Organisationsformen. Sie waren für kleinere zusammenhängende Wirtschaftsgebiete zuständig, die von der Flächengröße her der Kreisstufe vergleichbar waren, ohne sich jedoch nach kommunalpolitischen Grenzen zu richten [50]. Der Siedlungsverband für den engeren mitteldeutschen Industriebezirk stellte die Dachorganisation für die Siedlungsausschüsse dar mit dem Ziel, die Arbeit der Siedlungsausschüsse zu koordinieren und zusammenzufassen.

Gebiet: Das Planungsgebiet umfaßte nur einen Teil des Regierungsbezirks Merseburg und wurde in acht "Wirtschaftgebiete" aufgeteilt, die teilweise mehrere Stadt- und Landkreise sowie Teile von Landkreisen umfaßten [51]. Das Planungsgebiet war 6 850 qkm groß und wurde von rd. 1,25 Mio. Einw. bewohnt [52].

---

49) Brügelmann, ROG, Einl. I 2d;
Prager, zitiert in: Umlauf, S. 48.

50) Brügelmann, ROG, Einl. I 2d;
Prager, Vorarbeiten für die Aufstellung eines Generalsiedlungsplanes für den mitteldeutschen Industriebezirk, zitiert in: Umlauf, S. 47.

51) Näheres bei Umlauf, S. 49.

52) Umlauf, S. 48.

d) Der Hamburgisch - Preußische Landesplanungsausschuß

Rechtsform: Aus der Notwendigkeit einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Stadt Hamburg und der ihr vorgelagerten preußischen Städte Altona, Wandsbek und Harburg-Wilhelmsburg sowie dem weiteren Umland schlossen Hamburg und Preußen 1928 einen Staatsvertrag, in dem sie sich übereinstimmend zu der Auffassung bekannten, "daß eine einheitliche Entwicklung des Hamburgisch-Preußischen Wirtschaftsgebietes an der unteren Elbe notwendig" sei. Sie erklärten sich bereit, die hierzu erforderliche planerische Arbeit gemeinsam so durchzuführen, als ob Landesgrenzen nicht vorhanden wären [53].

Aufgaben: Wesentliches Anliegen des Staatsvertrages war, eine Hafengemeinschaft zu bilden und für das Planungsgebiet eine einheitliche Landesplanung zu schaffen, wobei der angesprochenen Landesplanung das Leitbild zugrunde lag, "die Linien der Zukunft so zu gestalten, daß möglichst menschenwürdige Lebensbedingungen entstehen" [54].

Organisation: Die gemeinsame Planung sollte durch einen "Landesplanungsausschuß" durchgeführt werden, der aus je acht preußischen und acht hamburgischen Mitgliedern bestand. Zur Erleichterung der Vorarbeiten wurde aus jeweils drei technischen Sachverständigen des Landesausschusses ein Unterausschuß gebildet, der die Beschlüsse des Landesausschusses vorzubereiten hatte [55].

---

53) Schumacher, Landesplanung Hamburg/Preußen, S. 11.
54) Schumacher, Landesplanung Hamburg/Preußen, S. 16.
55) Vgl. Schumacher, Landesplanung Hamburg/Preußen, S. 13, 14.

Gebiet: Als Planungsraum war, vom Rathaus der Hansestadt Hamburg ausgehend, ein Kreis mit einem Radius von 30 km gebildet worden, der jedoch nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten gelegentlich enger oder weiter gezogen werden konnte.

e) Die Landesplanungsgemeinschaft Rheinland

Rechtsform: Die in aller Regel sich auf Teile von Regierungsbezirken oder auf die Regierungsbezirke selbst beschränkenden Planungsgemeinschaften mußten zwangsläufig bei ihrer Arbeit mit Problemen konfrontiert werden, die diese Planungsräume überschritten. So blieb es nicht aus, daß die auf Regierungsbezirksebene durchgeführten Planungen in den Aufgabenbereich der Preußischen Provinzen hineinragten, die u. a. für ihren Bereich für das Verkehrswesen, die Landwirtschaft, das Wohnungs- und Siedlungswesen sowie auch für die Erhaltung von Grünflächen in Großstädten oder in der Nähe von Großstädten zuständig waren [56]. Außerdem veranlaßte das im Entwurf eines Preußischen Städtebaugesetzes enthaltene Planungsinstrument des "Flächenaufteilungsplanes" den "Verband der Preußischen Provinzen" sich verstärkt der Planung zuzuwenden. Bereits 1928 stellte die Landesdirektorenkonferenz (Landeshauptmänner) der Preußischen Provinzen übereinstimmend fest, "daß es notwendig sei, maßgebenden Einfluß auf die Arbeiten der Landesplanung zu gewinnen " [57]. Dies führte zunächst zur innerorganisatorischen Einrichtung einer Planungsabteilung [58] und

---

56) Vgl. Becker, Die Entwicklung der Ämter, Landkreise und Provinzen und ihres Verfassungsrechts, in: Handbuch der Kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 99.

57) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 16.

58) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 16, 17.

letztlich zur Erarbeitung und Verabschiedung einer Satzung d · "Landesplanung der Rheinprovinz", die nach Zustimmung des Provinzialausschusses für die Provinz verbindlich wurde.

Aufgaben: Das Planungsanliegen der Rheinprovinz wurde von zwei Aufgabengebieten geprägt. Zum einen wollte sie alle Landesplanungsarbeiten, insbesondere Verkehrs-, Siedlungs-, vermessungstechnische Aufgaben, die auf Provinzebene lagen, fördern, unterstützen und koordinieren. Zum anderen sollte die Geschäftsstelle in den Gebieten starker industrieller oder baulicher Entwicklung Verkehrsflächen- und Grünflächenpläne sowie Verzeichnisse aufstellen und fortführen und alle Bestrebungen unterstützen, die ein einheitliches Karten-, Vermessungs- und Flugbildwesen fördern [59]. Die Tätigkeit wurde als eine reine Selbstverwaltungsangelegenheit der Provinz angesehen [60].

Organisation: Zentrales Organ der Landesplanung der Rheinprovinz war die unter dem Vorsitz des Landeshauptmanns stehende Geschäftsstelle. Die Koordination der raumbeeinflussenden Maßnahmen und die Kooperation der Geschäftsstelle mit allen planenden Behörden und Wirtschaftsverbänden erfolgte durch einen Ausschuß, der vom Landeshauptmann einberufen wurde, und dem z. B. alle Regierungspräsidenten der Provinz, der Verbandspräsident des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, staatliche Fachämter, der Provinzialausschuß, kommunale Spitzen-

---

59) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 20, 21.

60) Provinziallandtag der Rheinprovinz, zitiert in: Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 22.

verbände, die sogenannten Bezirksplanungsverbände der Rheinprovinz und Landwirtschafts-, Industrie-, Handels- und Handwerkskammern angehörten [61].

Gebiet: Die Planungsgrenzen entsprachen den Grenzen der Rheinprovinz. Das Gebiet setzte sich damals aus den Regierungsbezirken Düsseldorf, Köln, Aachen, Koblenz und Trier zusammen und umfaßte eine Fläche von 24 505 qkm mit 7.284.000 Einw. [62].

f) Weitere Landesplanungsverbände

Rechtsform: Von Regierungsbezirksebene ausgehende Bemühungen um übergemeindliche Planungen (z.B. Düsseldorf, Merseburg) führten zugleich mit den Bemühungen um die Anerkennung von ressortübergreifenden Planungen in der Form von General-Siedlungsplänen oder "Flächenaufteilungsplänen" im Sinne des Entwurfs des Preußischen-Städtebaugesetzes zu einer Vielzahl von Planungsverbänden. Sie wurden aufgrund freier Vereinbarungen gebildet und bedienten sich unterschiedlichster Rechtsformen. Z. T. stellten sie bloße Arbeitsgemeinschaften ohne konkretere rechtliche Organisationsform dar, zum anderen bildeten sie straffere Organisationen in der Form eingetragener Vereine (Landesplanung Merseburg, Düsseldorf, Münsterland, Minden, Köln usw.).

Aufgaben: In aller Regel verpflichteten die Mitglieder sich unabhängig von der Organisationsform, überörtliche Fragen der Siedlung, des Verkehrs und der Entwicklung der Wirtschaft

---

61) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 21.
62) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 18.

gemeinsam zu klären und aus dem gegebenen wirtschaftlichen Zusammenhang heraus Empfehlungen zu erarbeiten. Rechtliche Möglichkeiten und Finanzquellen zur Durchführung der erarbeiteten Planungsmaßnahmen bestanden nicht. Es wurden lediglich die Planungskosten von den Gebietskörperschaften und der Wirtschaft gemeinsam aufgebracht [63].

Organisation: Wegen der Freiwilligkeit und der damit verbundenen unterschiedlichen Organisation läßt sich lediglich sagen, daß die Planungsgremien in aller Regel sich aus Vertretern bestehender Gebietskörperschaften (Stadt- und Landkreise) und Vertretern der Industrie (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) sowie der Landwirtschaft zusammensetzten. Im allgemeinen wurden die Vorsitzenden von der im Planungsgebiet vorhandenen höchsten staatlichen Verwaltungsebene gestellt.

Gebiet: Die in dieser Zeit entstandenen Planungsverbände erfaßten in der Zeit um 1930/1932 rd. 30% der Fläche Deutschlands und 58% der Bevölkerung [64].

---

63) Brügelmann, ROG, Einl. I. 2f;
Gramke, S. 154;
Klamroth, S. 12;
Michel, Landesplanung, in: HRR Bd. II, Sp. 1718, 1719;
wegen der Vielfalt der Organisationsformen, der Aufgabenstellung und der Anzahl der Landesplanungsverbände vgl. Prager, Landesplanung, S. 488.

64) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 18;
vgl. die praktisch übereinstimmenden Angaben bei:
Klamroth, S. 12;
Michel, Sp. 1719.

g) Die Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen

Trotz aller Unterschiede in der Organisation, Planungsfläche und Arbeitsweise schlossen sich die Planungsgemeinschaften zu einer "Arbeitsgemeinschaft der Landesplanungsstellen" zusammen, die das gesamte Reichsgebiet umfaßte. Ihr Hauptanliegen war, die Arbeitsmethoden der Landesplanungsstellen zu vereinheitlichen, Erfahrungen auszutauschen und dem Gedanken der Landesplanung noch weiter zum Durchbruch in der Praxis zu verhelfen. Dabei sah die Arbeitsgemeinschaft zu Beginn ihrer Tätigkeit den Schwerpunkt ihrer Aufgabe darin, übergemeindliche Flächennutzungspläne aufzustellen und auf diese Weise Planungsvorstellungen in die Praxis umzusetzen. Wie Isenberg [65] anmerkt, verlor dieses Aufgabengebiet der Arbeitsgemeinschaft aber schon deshalb bald an Bedeutung, weil mit dem Ausbruch der Weltwirtschaftskrise nach 1929 nicht mehr so sehr die Koordinierung sich überschneidender Flächenanforderungen der Interessengruppen überragende Bedeutung einnahm, sondern weil die Abwanderung von Arbeitslosen aus den Ballungszentren das Strukturproblem des "krisenfesten Arbeitsplatzes" in den Vordergrund rückte. Die Arbeitsgemeinschaft lief daher in der Praxis in erster Linie auf einen Erfahrungsaustausch der Landesplanungsstellen hinaus [66].

---

65) Bemerkungen zu der Schrift "Landesplanung - Begriffe und Richtlinien", in: Informationen des Instituts für Raumforschung, Jahrgang 1954, S. 76.

66) Gramke, S. 164, 165;
Isenberg, S. 76;
Klamroth, S. 12;
Prager, Landesplanung, S. 490;
Umlauf, S. 19.

§ 2 Die Landesplanung in der Zeit von 1933 - 1945

1. Ausgangssituation

Obwohl, wie bereits dargelegt, die auf freiwilliger Grundlage als Selbstverwaltungskörperschaften gebildeten Landesplanungsgemeinschaften und -stellen 1932 rd. 30% der Fläche und 58% der Bevölkerung des Reiches erfaßten [67], waren Ansätze für die Bildung von originärem Landesplanungsrecht, die Erarbeitung von Rechtsinstitutionen zur Durchsetzung landesplanerischer Erkenntnisse und für die Bildung einer einheitlichen Organisation der Landesplanung noch nicht vorhanden. Die Landesplanungsstellen befaßten sich mit "zwischengemeindlicher Planung" [68] und leiteten ihre Befugnisse von ihren Mitgliedern ab, die diesen zustehende Selbstverwaltungsangelegenheiten (Fluchtlinienfestlegung, Betätigung auf wirtschaftlichem Gebiete, Grunderwerb usw.) auf die Planungsstellen übertrugen. Nur der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk konnte nach seiner Verbandsordnung auch Auftragsangelegenheiten wahrnehmen. Er war aber auch organisatorisch mit der staatlichen Hoheitsverwaltung (Verbandspräsident, Verbandsrat) fest verknüpft. Lediglich das Königreich Sachsen hatte in seinem "Allgemeinen Baugesetz für das Königreich Sachsen vom 1. Juli 1900" [69] übergemeindliche Bebauungspläne bzw. Flächenaufteilungspläne zugelassen und die Orientierung dieser Pläne an der überörtlichen Gesamtentwicklung gefordert. Da

---

67) S. 23 nebst Zitaten.
68) Vgl. Schmidt, Landesplanung, S. 157.
69) Sächs. GVBl. 1900, S. 381.

derartige im preußischen Entwurf eines Städtebaugesetzes wie im Entwurf eines Reichsstädtebaugesetzes enthaltenen überörtlichen Planungsmöglichkeiten letztlich an dem Streit um den Umfang der Beschränkungen der privaten Eigentumsrechte durch Planungen und entsprechende Entschädigungsfolgen scheiterten, stand die Landesplanung praktisch ohne eigene Rechtsgrundlage, ohne einheitliches Instrumentarium zur Durchsetzung planerischer Vorstellungen sowie ohne eine eigene einheitliche Organisation da.

Andererseits hatte die Weltwirtschaftskrise aber Ende der zwanziger Jahre den Blick für die Notwendigkeit der Landesplanung geweitet und offenkundig gemacht, daß es nicht mehr nur Aufgabe der Planung sein konnte, sich überlagernde Interessen an der Nutzung des Bodens zu koordinieren, sondern daß es auch ihre Aufgabe war, durch Wirtschaftskrisen ausgelösten echten Strukturveränderungen entgegenzuwirken. In die Zeit der Überwindung der Weltwirtschaftskrise fiel zugleich aber auch die politische Machtergreifung durch das Dritte Reich mit seinen in hohem Maße raumbeanspruchenden Forderungen nach Wiederaufrüstung bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Unabhängigkeit - auch im landwirtschaftlichen Bereich - .Diese politischen Ziele, aber auch die Überwindung der Wirtschaftskrise mit dem nunmehr wieder einsetzenden verstärkten Wohnungsbau führten zu einer Reihe von Gesetzen, von denen das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten, das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens und das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand wegen ihrer Raumbeeinflussung, aber auch wegen der Bemühungen um eine einheitliche Organisation der Landesplanung hervorzuheben sind.

II. Rechtsgrundlagen

1. Das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten

Das "Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten vom 22.9.1933" [70] sah die Möglichkeit vor, Gebiete, in denen eine starke Wohnsiedlungstätigkeit bestand oder zu erwarten war, zu Wohnsiedlungsgebieten zu erklären, wenn ohne besondere Ordnung das allgemeine Interesse oder das Wohl der Siedlung beeinträchtigt werden würde (§ 1). Zugleich schützte es überwiegend landwirtschaftliche Besiedlungen, die nicht zu Wohnsiedlungsgebieten erklärt werden durften (§ 1 Abs. 2). Von besonderer landesplanerischer Bedeutung war, daß für zu Wohnsiedlungsgebieten erklärte Gebiete "Wirtschaftspläne" aufzustellen waren, die die Interessen der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie, des Verkehrs, aber auch der Erholung und des Schutzes des Heimatbildes zu berücksichtigen hatten (§ 2). Hervorzuheben ist, daß im Gegensatz zu der bisherigen unverbindlichen Wirkung landesplanerischer Empfehlungen der Wirtschaftsplan verbindlich war. Er war ein vorbereitender Flächennutzungsplan und hatte sich der jeweiligen Entwicklung anzupassen. Trotz seines vorläufigen und beweglichen Charakters hatte er insofern unmittelbare Rechtswirkungen, als Wohnsiedlungsgenehmigungen versagt werden konnten, wenn die Bebauung dem Wirtschaftsplan widersprechen würde. Mittelbare Rechtswirkungen hatte er dadurch, daß er den Baubehörden die Grundlage gab, durch Verordnung die bauliche Ausnutzbarkeit der Grundstücke abzustufen [71].

---

70) RGBl, S. 659; geändert am 27.9.1938, RGBl I, S. 1246.

71) Vgl. die Ausführungsverordnung zum Wohnsiedlungsgesetz vom 25.2.1935 (RGBl. S. 292).

2. Das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens

Das "Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens vom 3. 7. 1934" [72] ist das für die Raumordnungspraxis weitreichendste Gesetz in der Zeit von 1933 - 1945. Der Reichswirtschaftsminister - ab 1934 der Reichsarbeitsminister - [73] wurde "bis zur reichsgesetzlichen Regelung des Planungs-, Siedlungs- und öffentlichen Baurechts" ermächtigt, diejenigen Maßnahmen zu treffen, die erforderlich waren, um das "deutsche Siedlungswesen" zu überwachen und zu ordnen (§ 1). Aus diesem Grunde wurde insbesondere die Verpflichtung gesetzlich festgelegt, dem Reichsarbeitsminister die Absicht, Wohngebäude oder Siedlungen zu errichten oder niederzulegen, gewerbliche Haupt-, Neben- oder Zweigbetriebe zu errichten oder wesentlich zu erweitern oder für solche Vorhaben Grundflächen zu erwerben, anzuzeigen. Der Reichsarbeitsminister hatte die Möglichkeit, derartige Vorhaben zu untersagen. Die Auswirkung dieses Gesetzes auf die Raumordnung und -gestaltung wird erst im Zusammenhang mit den hierzu erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften deutlich. So waren nach der 2. Durchführungsverordnung [74] alle Siedlungsvorhaben und Betriebserweiterungen meldepflichtig, die mehr als 50 Wohnungen, mehr als 25 nichtlandwirtschaftliche Siedlungsgebäude oder Eigenheime oder sonstige Betriebserweiterungen vorsahen, die wenigstens die Unterbringung von 25 Arbeitnehmerfamilien erforderten (§ 1). Die Maß-

---

72) RGBl. I, S. 568.

73) Erl. v. 14. 12. 1934, RGBl. I, S. 1225.

74) Erl. v. 5. 7. 1934, 23.10.1935, RGBl. I, S. 582 u. S. 1253.

nahmen waren zu untersagen, wenn sie den siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Reichsregierung oder auch sonst dem öffentlichen Interesse widersprechen würden (§ 2). Die siedlungs - und wirtschaftspolitischen Absichten waren außerordentlich weit gesteckt. Sie umfaßten die "Auflockerung der Großstädte und Industriezentren, Vermeidung neuen Zuzugs von Arbeitern vom Lande in die Stadt, Neusiedlung auf dem Lande durch Schaffung neuer sozialer Gemeinschaften und Gründung neuer Landstädte, Verlagerung der großstädtischen Industrie, soweit nicht standortgebunden, in andere wirtschaftlich günstige Standorte und ihre Verwendung als Ansatzpunkt für neue Siedlungen und die Bildung möglichst vieler, nicht ausgedehnter und in sich geschlossener Wirtschaftskreise [75]. Durch diese außerordentlich weitgehende Auffächerung der siedlungs- und wirtschaftspolitischen Absichten der Reichsregierung waren trotz der Ankündigung dieses Gesetzes als einer Interimslösung dem Reichsarbeitsminister außerordentlich starke Einwirkungsmöglichkeiten auf die Raumgestaltung an die Hand gegeben, zumal die von ihm ausgesprochene Untersagung endgültig war. Bereits in diesem Gesetz lassen sich Ansätze für die Prägung raumpolitischer Grundsatzvorstellungen und Zwangsmittel zur Durchsetzung dieser Vorstellungen erkennen, die aber nicht als generelle Mittel der Landesplanung zugerechnet werden können, da sie sich ausschließlich auf das Bau- und Siedlungsrecht bezogen.

---

75) Erl. des Reichswirtschaftsministers vom 6.7.1934 - SW Nr. 6401/34, zitiert in: Heilmann, Die vorläufige Ordnung des Siedlungswesens und Städtebaus, S. 14.

3. Das Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand

Während das sogenannte Wohnsiedlungsgesetz für das Gebiet des Wohnungsbaus oder der Niederlegung von Wohnungen bzw. der Errichtung oder wesentlichen Erweiterung von gewerblichen Betrieben ein nahezu lückenloses Netz zur Überprüfung der einzelnen Maßnahmen nach raumpolitischen Gesichtspunkten geschaffen hatte, fehlte es noch an gesetzlichen Möglichkeiten, den sich immer stärker vertiefenden Interessenstreit zwischen den mit der Wiederaufrüstung verbundenen Landanforderungen und dem Interesse der Land- und Forstwirtschaft an der Erhaltung land- und forstwirtschaftlichen Bodens auszugleichen. Diese Lücke wurde durch das "Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand vom 29. März 1935" [76] geschlossen. Dieses Gesetz verfolgte den Zweck, "eine zweckvolle Gestaltung des deutschen Raumes zu sichern und den für Zwecke der öffentlichen Hand erforderlichen Landbedarf nach einheitlichen Gesichtspunkten zu decken"[77]. Mit dieser Aufgabe wurde eine durch dieses Gesetz geschaffenen "Reichsstelle zur Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand" (§ 1) betraut, die bereits wenige Monate danach sowohl für den privaten als auch für den Landbedarf der öffentlichen Hand zuständig wurde und "die zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des deutschen Raumes für das gesamte Reichsgebiet" zu übernehmen hatte. Entsprechend der Ausweitung ihrer Aufgabe wurde sie daher in eine "Reichsstelle für Raumordnung" umbenannt [78]. Obwohl es an wissenschaftlichen Bemühungen leitender Mitarbeiter dieser Reichsstelle, die Aufgabenstellung nä-

76) RGBl. I, S. 468 ff.
77) Vorwort zu diesem Gesetz.
78) Erl. vom 26.6.1935, RGBl. I, S. 793.

her zu konkretisieren und Merkmale für eine Abwägung der gegenläufigen Raumansprüche zu finden, nicht gefehlt hat [79], ist es zu einer konkreten Festlegung der Aufgaben der Reichsstelle durch den Gesetzgeber nicht mehr gekommen. Dies mag zum einen daran gelegen haben, Umfang und Fortschritt der Wiederaufrüstung nicht offenzulegen, zum anderen aber auch an der kurzen Zeitspanne, die noch bis zum Beginn des 2. Weltkrieges verblieb.

III. Die Organisation der Landesplanung

Von entscheidender Bedeutung für die Organisation der Landesplanung war die "Erste Verordnung zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15. Februar 1936" [80]. Die VO fußte auf den bis 1935 aus der Arbeit der Landesplanungsgemeinschaften und -stellen gewonnenen Erfahrungen. Sie hielt insbesondere an dem Rechtscharakter der Landesplanung als einer reinen Selbstverwaltungsangelegenheit fest und schuf zwei voneinander zu unterscheidende Organisationseinheiten, nämlich den staatlich-hoheitlichen Landesplanungsbehördenzug, der mit dem allgemeinen Behördenaufbau identisch war, und daneben besondere Planungsträger (Landesplanungsgemeinschaften), die als Selbstverwaltungskörperschaften die Landesplanung als Selbstverwaltungsaufgabe wahrnahmen.

1. Der Landesplanungsbehördenzug

a) Die Reichsstelle für Raumordnung

Die Reichsstelle für Raumordnung war die oberste Planungsbehörde. Sie hatte die zusammenfassende, übergeordnete Planung

---

79) Umlauf, S. 89-94.
80) RGBl. I, S. 104

und Ordnung für das gesamte Reichsgebiet zu übernehmen. Die obersten Reichsbehörden hatten der Reichsstelle zunächst nur auf Anforderung jeden beabsichtigten Landerwerb für Zwecke der öffentlichen Hand mitzuteilen und alle erwünschten Auskünfte zu geben [81]. Später wurde dieses Auskunftsrecht in eine Verpflichtung der Sonderplanungsbehörden zur Bekanntgabe ihrer Planungsabsichten ausgeweitet [82]. Zur Durchsetzung ihrer Planungsvorstellungen stand der Reichsstelle lediglich das Recht des Einspruchs zu, über den mangels besonderer Regelung offensichtlich der Reichskanzler zu entscheiden hatte. Über die nachgeordneten Planungsbehörden und Verbände besaß sie ein unbeschränktes Weisungsrecht [83].

b) Die Reichsstatthalter und Oberpräsidenten als nachgeordnete Planungsbehörden

Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und um das ganze Reich mit einer lückenlosen Planung überziehen zu können, waren die Reichsstatthalterbezirke sowie das Saarland und in Preußen die Provinzen, die Hauptstadt Berlin und der Bezirk des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zu Planungsräumen erklärt worden [84]. Die Reichsstatthalter, in Preußen die Oberpräsidenten, im Saarland der Reichskommissar und in Berlin der Staatskommissar waren mithin nachgeordnete Planungsbehörden. Ihre Aufgabe bestand darin, in ihrem Verwal-

---

81) § 3 des Gesetzes über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand.

82) 2. Erl. über die Reichsstelle für Raumordnung vom 18.12. 1935, RGBl. I, S. 1515.

83) 2. Erl. über die Reichsstelle für Raumordnung vom 26.6. 1935, RGBl. I, S. 793, 2. Abs.

84) § 1, 1. DVO.

tungsbereich die hoheitliche Raumüberwachung durchzuführen und als Planungsbehörde die Planungsvorstellungen der Reichs- und Landesplanung durchzusetzen. Zugleich waren sie aber auch über den Weg der Satzungen Vorsitzende der Landesplanungsgemeinschaften und deren Beiräte.

c) Die Bezirksplanungsbehörden

Von der gesetzlichen Möglichkeit, Planungsbefugnisse auf nachgeordnete staatliche Dienststellen zu übertragen (§ 2 Abs. 3, 1. VO), wurde im Erlaßwege Gebrauch gemacht [85]. So wurden auf diesem Wege Bezirksplanungsbehörden bei den Regierungspräsidenten, außerhalb Preußens bei den entsprechenden Dienststellen, eingerichtet. Ihre Aufgabe bestand ebenso wie bei den übergeordneten Planungsbehörden in der hoheitlichen Raumüberwachung im jeweiligen Bezirk. Sie hatten ferner die Beachtung und Durchsetzung der bezirklichen Planung sicherzustellen.

2. Die Träger der Landesplanung

a) Die Landesplanungsgemeinschaften

Als eigentliche Träger der Landesplanung wurden für den jeweiligen Bereich der Reichsstatthalterbezirke bzw. preußischen Provinzen, dem Saarland, Berlin und dem Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Landesplanungsgemeinschaften gebildet, die in ihrer Struktur den früher auf freiwilliger Grundlage gebildeten

---

85) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 33, 34.

Landesplanungsgemeinschaften nachempfunden waren. Ebenso wie bei den letzteren waren auch in den neuen Landesplanungsgemeinschaften alle raumrelevanten Kräfte wie Reichs- und Staatsbehörden, die Selbstverwaltung und die Wirtschaft und die Wissenschaft vertreten [86].

b) Die Bezirksplanungsstellen

Unterhalb der Landesplanungsgemeinschaften wurden den Bezirksplanungsbehörden vergleichbare Bezirksplanungsstellen eingerichtet, die auf Bezirksebene Aufgaben der Landesplanungsgemeinschaften zu übernehmen hatten.

3. Die Aufgaben des Landesplanungsbehördenzuges und der Landesplanungsgemeinschaften

Den unterschiedlich gegliederten Planungsorganisationen entsprach auch die Aufgabengliederung. Die Reichsstelle für Raumordnung und die ihr nachgeordneten Planungsbehörden hatten in erster Linie die Gestaltung des Raumes zu überwachen und raumordnende und landesplanerische Erkenntnisse durchzusetzen [87]. Zudem war die Reichsstelle berechtigt, sich zur Durchführung ihrer Aufgaben aller bestehenden Planungsbehörden und auch Verbände zu bedienen. Sie war mit einem Weisungsrecht den Planungsbehörden und Verbänden gegenüber ausgestattet [88]. Die Landesplanungsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts (Selbstverwaltungskörperschaften) [89] und ihre Bezirksstellen waren die eigent-

---

86) Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 36.

87) 2. Erl. über die Reichsstelle für Raumordnung in Verbindung mit der Ersten DVO v. 15.2.1936, RGBl. I, S. 104.

88) 2. Erl. über die Reichsstelle für Raumordnung.

89) Klamroth, S. 13;
vgl. Werner Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 11-13.

lichen Planungsträger. Sie hatten in Gemeinschaft mit allen in Frage kommenden Stellen eine vorausschauende, gestaltende Gesamtplanung des Raumes zu erarbeiten. Während also der staatlich-hoheitliche Landesplanungsbehördenzug hoheitliche Überwachungs-, Weisungs- und Durchsetzungsfunktionen wahrzunehmen hatte, oblag die eigentliche Planung Planungsträgern, die über keine Mittel zur Durchsetzung ihrer Planungen verfügten.

Ob diese scharfe Trennung von hoheitlich-verbindlicher Raumüberwachung und Plandurchsetzung (Planungsbehörden) von der Erstellung einer für die Planungsbehörden völlig unverbindlichen Gesamtplanung (Landesplanungsgemeinschaften) als eine bewährte Planungsorganisation und Aufgabenteilung anzusehen ist und auch heute noch als nachahmenswerte Organisationsstruktur der Landesplanung gelten kann, muß an dieser Stelle dahingestellt bleiben. Die Zeitspanne von 1933 - 1945 war zu stark zunächst durch die politischen Ziele der Wiederaufrüstung und der angestrebten Autarkie in der Nahrungsmittelversorgung und später durch den 2. Weltkrieg überlagert, um eine systematische Erforschung des damaligen Zustandes der Planungsräume und eine darauf aufbauende weitsichtige Planung zu ermöglichen [90]. Es kommt hinzu, daß die Landesplanungsgemeinschaften mit Erlaß des Leiters der Reichsstelle für Raumordnung mit Wirkung vom 31.12.1944 für die Dau-

---

90) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 19;
Klamroth, S. 13;
vgl. Umlauf, S. 104.

er des Krieges stillgelegt und ihre Aufgaben den Raumordnungsbehörden übertragen wurden [91], so daß von einer Bewährung dieser Organisationsstruktur der Landesplanung in der Praxis nicht gesprochen werden kann.

§ 3 Die Grundzüge der Landesplanung von ihrer Entstehung bis zum Jahre 1945

In dem genannten Zeitraum haben sich hinsichtlich der Aufgabe, des Begriffsinhalts und der Organisation der Landesplanung charakteristische Grundstrukturen herauskristallisiert, die als "Grundzüge der Landesplanung" dargestellt werden sollen.

I. Aufgabe und Begriffsinhalt der Landesplanung in diesem Zeitraum

1. Die Landesplanung als Mittel zur Sicherstellung einer besseren Bodennutzung

Obwohl es bereits im Jahre 1935 Aufgabe der Reichsstelle für Raumordnung war, durch eine zusammenfassende und übergeordnete Planung den deutschen Raum zu ordnen, so darf darunter jedoch nicht eine alle wesentlichen sozioökonomischen Beziehungen erfassende Planung verstanden werden, wie sie heute für die Landesplanung typisch ist. Die Landesplanung der damaligen Zeit, die sich als eine über den Gemeinden stehende planerische Tätigkeit verstanden wissen wollte, verfolgte viel-

---

91) Erl. des Leiters der Reichsstelle für Raumordnung über die Stillegung der Landesplanungsgemeinschaften und die Übertragung ihrer Aufgaben auf die Raumordnungsbehörde für die Dauer des Krieges vom 27.11.1944, zitiert in: Werner Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 29.

mehr das Ziel, durch eine sinnvolle Bodennutzung die Negativfolgen der Industrialisierung abzubauen, die wirtschaftliche Entwicklung im Raum zu verbessern und durch die bessere Bodennutzung städtebaulich menschenwürdigere Lebensbedingungen zu schaffen [92].

Nach 1933 wurde diese Aufgabe dann immer stärker durch die politischen Zielvorgaben des Dritten Reiches überlagert und verdrängt, nämlich durch eine "bessere Nutzung des Bodens" die Wiederaufrüstung und zugleich die wirtschaftliche und insbesondere ernährungswirtschaftliche Unabhängigkeit Deutschlands kriegsvorbereitend zu begünstigen. Die Landesplanung wurde daher immer stärker mit diesen bodenbeanspruchenden Zielkonflikten beschäftigt und an einer zusammenfassenden Planung im heutigen Sinne gehindert [93].

Das Hauptanliegen und die tatsächliche Arbeit der Landesplanung in der Praxis bestand trotz weitergehender Denkansätze in der damaligen Zeit darin, durch Raumplanung eine bessere Bodennutzung zu erzielen.

---

92) Michel, Landesplanung, in: HRR, Bd. II, Sp. 1713;
Prager, Landesplanung, S. 486;
Schmerler, Die Landesplanung in Deutschland, S. 22;
vgl. Schmidt, Denkschrift, S. 6, 80;
Schumacher, Vom Städtebau zur Landesplanung, S. 16;

93) Umlauf, S. 104.

2. Begriffsbestimmung der Landesplanung

Von ihrer Entstehung an war die Landesplanung oberhalb gemeindlicher Grenzen angesiedelt. Sie hatte die unterschiedlichsten Ansprüche an die Bodennutzung zu erfassen und auszugleichen. Ihr Anliegen war es, nach dem Grundsatz der freiwilligen Anerkennung und Befolgung ihrer Planvorstellungen durch ihre kommunalen Mitglieder, koordinierend und ausgleichend im Raum zu wirken [94].

In diesem Sinne war die Landesplanung in der Zeit von ihrer Entstehung bis 1945 eine überörtliche, zusammenfassende und übergeordnete Planung.

a) Überörtliche Planung

Als eine überörtliche Planung im heutigen Sinne, d.h. als eine der gemeindlichen Planung zwingend vorgegebene und das örtliche Planungsermessen einschränkende Rahmenplanung eines höheren Funktionsträgers [95], war die damalige Landesplanung nicht anzusehen. Über den Gemeinden stehende Funktionsträger, die sich einer zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung widmeten, gab es nicht. Planungen dieser Art wurden als reine Selbstverwaltungsangelegenheit angesehen, die auf freiwilliger Grundlage zu erstellen und von den Gemeinden zu berücksichtigen waren.

b) Zusammenfassende Planung

Die Landesplanung der damaligen Zeit war auch noch nicht eine zusammenfassende, d.h. alle raumrelevanten sozioökonomischen Bedingungen erfassende Gesamtplanung. Ihre Aufgabe war es, die sich überlagernden und zum Teil gegenläufigen Raum- und Bo-

94) Vgl. Umlauf, S. 12, 17.

95) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 1; Gildemeister, Landesplanung, S. 26, 27.

dennutzungsansprüche des Wohnungsbaus, der Industrieansiedlung, der überörtlichen Verkehrsbänder und der Erholungsflächen auszugleichen und aufeinander abzustimmen. Nur in diesem begrenzten Umfange war daher die Landesplanung als eine zusammenfassende, d.h. über den einzelnen Fachbereichen mit ihren Fachplanungen stehende Gesamtplanung anzusehen [96].

c) Übergeordnete Planung

Die Landesplanung war auch nicht im heutigen Sinne eine übergeordnete Planung, d.h. die Planung eines den Gemeinden übergeordneten Funktionsträgers, an dessen Vorgaben die Gemeinden gebunden waren. Die damalige Landesplanung strebte zwar nach Beachtung durch die kommunalen Planungsträger. Sie konnte diese Anerkennung und Beachtung durch die kommunalen Planungsträger aber nur im Wege der Freiwilligkeit erreichen, indem sie die Gemeinden von der Richtigkeit der überörtlichen Planungen überzeugte. Nur in diesem Sinne war die Landesplanung der gemeindlichen Planung übergeordnet [97].

II. Die Landesplanung, eine reine Selbstverwaltungsaufgabe

Während die Zugehörigkeit der städtebaulichen Planung (Bauleitplanung) zum historischen Kernbestand gemeindlicher Selbstverwaltungsangelegenheiten strittig ist [98], zählte die

---

96) Schmidt, Denkschrift, S. 5, 89.

97) Umlauf, S. 11, 12.

98) Dafür: Brügelmann, BBauG, Einl. B IV 1.d;
dagegen: Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 129.

Landesplanung hingegen bis 1945 unstrittig zu den Selbstverwaltungsangelegenheiten. Ein staatlicher Auftrag und eine gesetzliche Bestimmung des Rechtscharakters der Landesplanung lagen nicht vor. Die Gemeinden hatten die überörtlichen Planungsaufgaben freiwillig übernommen und als Ausfluß ihrer gemeindlichen städtebaulichen Planungsbefugnisse als eine reine Selbstverwaltungsangelegenheit angesehen. Als eine Aufgabe der Selbstverwaltung wurde die Landesplanung aber nicht nur von den beteiligten Gemeinden, sondern auch vom Rheinischen Provinziallandtag angesehen, der die Landesplanung noch 1930 als eine reine Aufgabe der Selbstverwaltung betrachtete [99]. Diesen Rechtscharakter hat die Landesplanung auch im Dritten Reich beibehalten. Wenngleich die Landesplanung und die Landesplanungsgemeinschaften nicht mehr ausdrücklich als Körperschaften zur Wahrnehmung von Selbstverwaltungsaufgaben gekennzeichnet wurden, so ergab sich diese Stellung jedoch aus dem Sachzusammenhang. Die Landesplanungsgemeinschaften wurden als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit einem eigenen Abgabenerhebungsrecht ausgestattet. Die über sie ausgeübte Staatsaufsicht entsprach der staatlichen Aufsicht über Selbstverwaltungskörperschaften [100].

Die Landesplanung als überörtliche, übergeordnete und umfassende Planung ist daher bis 1945 als eine reine Selbstverwaltungsaufgabe angesehen worden.

---

99) Sten. Bericht über den 77. Rheinischen Provinzial-Landtag, 6. Sitzung am 12. April 1930, zitiert in: Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 22.

100) §§ 4 Abs. 3, 6 u. 11 der Ersten VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 11.2.1936, RGBl. I, S. 104; Werner Weber, Die Selbstverwaltung in der Landesplanung, S. 13, 14.

III. Der Grundsatz der scharfen Trennung von Planung und Durchführung

Als ein weiteres Kriterium hatte sich für die damalige Landesplanung die scharfe Trennung von Planung und Durchführung herausgebildet. Dieser Grundsatz besagte, daß die Landesplanung nicht selbst Träger und Nutznießer von Durchführungsmaßnahmen sein dürfte; sie habe lediglich eine am allgemeinen Wohl orientierte Ordnungsfunktion auszuüben [101].

Die scharfe Trennung von Planung und Durchführung war typisch für die damalige Landesplanung, aber auch zugleich zwangsläufig. Landesplanung war nur auf freiwilliger Grundlage möglich. Ihre Planungsergebnisse konnten sich nur durch freiwillige Übernahme in den örtlichen Bereich auswirken. Eine Landesplanung, die versucht hätte, sich örtliche hoheitliche Planungs- und Durchsetzungsbefugnisse von den Gemeinden übertragen zu lassen, um die überörtliche Planung notfalls auch zwangsweise durchsetzen zu können, wäre am Widerstand der Kommunen gescheitert. Diese hätten, eingedenk der Entwicklung in Groß-Berlin, hierin den Vorboten künftiger Eingemeindungen vermutet und wären den Landesplanungsgemeinschaften ferngeblieben. Gesetzliche Regelungen wie in Groß-Berlin und im Ruhrkohlenbezirk wären ebenfalls nicht durchzusetzen gewesen, da entsprechende sachliche Notwendigkeiten (in Groß-Berlin: überstarke Verdichtung, im Ruhrkohlenbezirk: zusätzliche Aufnahme von 150.000 Bergarbeitern mit Familien) für den Gesetzgeber nicht bestanden.

Die Landesplanung mußte aus diesem Grund auf Durchführungs-

---

101) Umlauf, S. 11, 12.

kompetenzen verzichten, um ihre Existenz nicht zu gefährden.

IV. Das Gegenstromprinzip

Da die Landesplanung bis 1933 die Beachtung der von ihr für den größeren Raum ausgearbeiteten Zielvorstellungen nur auf der Grundlage der Freiwilligkeit erwarten konnte, war sie auf die Einsicht insbesondere der Städte und Gemeinden, aber auch sonstiger raumwirksamer Kräfte des Wirtschaftslebens in die Richtigkeit der erarbeiteten überörtlichen Zielvorstellungen angewiesen. Die Anerkennung derartiger großräumiger Planungen konnte aber nur erwartet werden, wenn die überörtlichen auf die örtlichen Planungen Rücksicht nahmen, d.h., wenn die überörtlichen Planungen im sogenannten Gegenstromprinzip von "unten nach oben" erarbeitet worden waren [102].

Dieses Prinzip ist auch nach 1933 beibehalten worden. Die Landesplanungsgemeinschaften waren nämlich verpflichtet, die von ihnen zu erarbeitende vorausschauende, gestaltende Gesamtplanung des Raumes so anzulegen, daß sich der kleinere Raum in den größeren Raum und die Einzelplanung in die Gesamtplanung einfügte [103]. Der hiernach scheinbar gegebene Vorrang des größeren Raumes über kleinere Räume wurde aber zugleich durch die gesetzliche Verpflichtung der Landesplanungsgemeinschaften egalisiert, einen Interessenausgleich zwischen allen raumwirksamen

---

102) Entwurf eines Landesplanungsgesetzes NW, LT-Drs. IV/487, S. 23, 24;
Umlauf, S. 50.

103) § 4, II., Abs. 9 der Ersten VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.2.1936, RGBl. I, S. 104.

Kräften zu erwirken. Es kommt hinzu, daß alle Träger von Einzel-, Fach- und örtlichen Planungen als stimmberechtigte Mitglieder an der Erarbeitung der Gesamtplanung beteiligt waren und dadurch die Interessen des kleineren Raumes bei der Gesamtplanung vertreten konnten [104].

Das bis 1945 die Landesplanung beherrschende Gegenstromprinzip war aber kein "sachliches" Gegenstromprinzip. Es beruhte nicht darauf, daß sich nach denselben Grundsätzen erarbeitete gleichwertige Planungen des Gesamtraumes mit den Planungen kleinerer Räume in der Landesplanungsgemeinschaft trafen und dort unter Ausgleich gegensätzlicher Belange zu einer einheitlichen Gesamtkonzeption verbunden wurden, es wurde vielmehr verwirklicht durch Personen, die als Doppel-Mitglieder von Zuständigkeitsträgern zugleich die Interessen des Gesamtraumes und des kleineren Raumes zu vertreten hatten. Es erscheint deshalb richtiger, nicht von einem kompetentiellen, sondern von einem personellen Gegenstromprinzip zu sprechen, das eine den Belangen der Einzel- und Fachplanungen des kleineren Raumes berücksichtigende Gesamtplanung dadurch ermöglichen wollte, daß die Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaften sowohl der Gesamtplanung als auch der Planung in den kleineren Räumen verpflichtet waren. Die Kommunen wirkten daher nur mitgliedschaftlich, nicht aber durch Vorlage eigener gleichwertiger Planungen an der Landesplanung mit.

Das Gegenstromprinzip der damaligen Zeit ist daher als ein

---

104) § 4, II., Abs. 9 der Ersten VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.2.1936, RGBl. I, S. 104; Prager, Landesplanungsgemeinschaft Rheinland, S. 36

"personelles, mitgliedschaftliches" Gegenstromverfahren zu kennzeichnen.

V. Die Organisation der Landesplanung

1. Der Grundsatz der Identität von Verwaltungs- und Planungsgrenzen

Bis zum Erlaß der Ersten VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.2.1936 [105] bestand keine Übereinstimmung zwischen überörtlichen Verwaltungsgrenzen und Planungsgrenzen. Die für die Landesplanung bis 1936 charakteristischen Planungsverbände des engeren mitteldeutschen Raumes und die Landesplanungsverbände Düsseldorf und Köln [106] waren vom Grundsatz des freiwilligen Zusammenschlusses beherrscht. Die jeweiligen Planungsgrenzen wurden daher vom Mitgliederbestand bestimmt und konnten mithin nur rein zufällig mit übergeordneten Verwaltungsgrenzen übereinstimmen. Diese Zufälligkeit in der Festlegung der Planungsgrenzen der Landesplanung wurde jedoch mit der genannten VO aufgegeben. Hierin wurden die Reichsstatthalterbezirke, die Preußischen Provinzen, das Saarland, Berlin und der Bereich des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk zu Planungsräumen der Landesplanung bestimmt und

---

105) RGBl. I, S. 104.

106) Klamroth, S. 12;
Prager, Landesplanung, S. 488, 489;
Schmerler, Die Landesplanung in Deutschland, S. 27.
Nur diese und nicht der Verband Groß-Berlin sowie der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk können als typische Planungsverbände der damaligen Landesplanung angesehen werden; vgl. Umlauf, S. 53.

für diese Gebiete die Bildung von Landesplanungsgemeinschaften vorgeschrieben [107].

In der letzten Phase der Landesplanung, und zwar mit der gesetzlichen Einführung der Landesplanung und der Bildung von Landesplanungsgemeinschaften war daher die Landesplanung vom Grundsatz der Identität zwischen überörtlichen Verwaltungsgrenzen und Planungsgrenzen beherrscht.

2. Die Trennung in einen staatlichen Landesplanungsbehördenzug und Träger der Landesplanung

Während bis zur gesetzlichen Regelung der Landesplanung im Jahre 1935 das auf freiwilliger Grundlage gebildete Verbandsmodell für die Landesplanung typisch war, begegnen wir mit der Ersten Durchführungsverordnung in der Reichs- und Landesplanung einer scharfen Trennung zwischen einem Landesplanungsbehördenzug einerseits [108] und den Landesplanungsgemeinschaften nebst ihren Bezirksstellen als eigentliche Träger der Landesplanung andererseits.

Diese Trennung war aufgrund der damaligen Situation zwangsläufig. Da die Landesplanung damals eine reine Aufgabe der

---

107) § 1 dieser VO.

108) Oberste Planungsbehörde: Reichsstelle für Raumordnung;
Planungsbehörde: Reichsstatthalter bzw. Oberpräsidenten bzw. Reichs- und Staatskommissare;
Bezirksplanungsbehörden: Regierungsbezirke.

Selbstverwaltung war, konnte sie von den staatlichen Behörden nicht wahrgenommen werden. Sie mußte vielmehr von Selbstverwaltungskörperschaften übernommen werden. Es bot sich daher an, nach dem Vorbild der bestehenden Planungsverbände Landesplanungsgemeinschaften als Selbstverwaltungskörperschaften zu bilden, die kommunale Ebene hieran mitgliedschaftlich zu beteiligen und diesen Landesplanungsgemeinschaften nach dem Grundsatz der scharfen Trennung von Planung und Durchführung nur rein planerische Befugnisse ohne jedwede Durchsetzungsmöglichkeiten zuzuweisen, um jeden Konflikt mit gemeindlichen Zuständigkeiten aus dem Wege zu gehen.

Die Organisation der Landesplanung - Trennung in einen hoheitlichen Landesplanungsbehördenzug und Selbstverwaltungskörperschaften als eigentliche Träger der Landesplanung - ergab sich daher zwangsläufig aus dem Rechtscharakter der Landesplanung als einer Selbstverwaltungsaufgabe.

VI. Der "Plan" als Planungsmittel und der Verzicht auf Zwangsmittel zu seiner Durchsetzung

a) Der Plan als Planungsmittel

Obwohl die Erlasse über die Reichsstelle für Raumordnung bereits den Begriff "Reichsplanung" enthielten, war auf Reichsebene ein bestimmtes Planungsmittel zur Verwirklichung der Reichsplanung nicht vorgesehen.

Anders verhält es sich mit der Landesplanung. Hier sah die Erste VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung [109])

---

109) v. 15.2.1936, RGBl. S. 104.

ausdrücklich die Fixierung der vorausschauenden, gestaltenden Gesamtplanung des Raumes in einem "Raumordnungsplan" vor, dessen Inhalt die Reichsstelle für Raumordnung in einer Weisung an die Landesplanungsgemeinschaften näher umrissen hatte [110].

Damit war der "Raumordnungsplan" als Planungsmittel für die Landesplanung eingeführt. Allerdings läßt sich über die fachliche Qualität dieser Raumordnungspläne nichts sagen, da Aufrüstung und Kriegsfolgen (Standortfragen für Garnisonen, Truppenübungsplätze, Flughäfen, Betriebsverlagerungen, Evakuierung der Bevölkerung) die Landesplanungsgemeinschaften so sehr beschäftigten, daß sie an der Erstellung von Raumordnungsplänen gehindert waren [111].

b) Der Verzicht auf Zwangsmittel zur Durchsetzung der Landesplanung

Ebenso wie in der Zeit vor dem Dritten Reich waren den Landesplanungsgemeinschaften Zwangsmittel zur Durchsetzung der Landesplanung nicht zugestanden worden. Man hatte an dem Prinzip der freiwilligen Beachtung landesplanerischer Zielvorstellungen festgehalten.

Soweit nach dem Wohnsiedlungsgesetz und dem Gesetz über die Regelung des Landbedarfs der öffentlichen Hand eine Anzeigepflicht für raumrelevante Maßnahmen bestand, Einspruch gegen Maßnahmen eingelegt werden konnte, die gegen die Ziele dieser

---

110) Umlauf, S. 109.
111) Prager, Planungsgemeinschaft Rheinland, S. 36.

Gesetze verstießen und letztlich derartige Maßnahmen untersagt werden konnten [112], waren diese Möglichkeiten nach dem damaligen Zeitverständnis als sondergesetzliche Zwangsmittel, nicht aber als generelle Mittel der Landesplanung anzusehen.

VII. Die mitgliedschaftliche Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände wirkten bis 1945 nicht etwa durch die Landesplanung ergänzende eigene Planungen an der überörtlichen Planung mit. Ihre Mitarbeit beschränkte sich vielmehr auf eine personelle mitgliedschaftliche Mitwirkung in den entsprechenden Organen der Landesplanungsgemeinschaften und ihrer Bezirksstellen.

§ 4 Zusammenfassung der Grundzüge der Landesplanung

Gegen Ende des Dritten Reiches wies die Landesplanung folgente Grundzüge auf:

I. Begriff und Aufgabe der Landesplanung

- Landesplanung wird als die zusammenfassende, übergeordnete und gestaltende Gesamtplanung des jeweiligen Raumes angesehen. -

- Aufgabe der Landesplanung ist es, auf die bestmögliche Bodennutzung hinzuwirken. -

---

112) S. 26, 27.

- Die Landesplanung ist eine Aufgabe der Selbstverwaltung. -

- Die Planung ist von ihrer Durchführung scharf zu trennen. Planungsträger dürfen nicht zugleich Träger von Durchführungsmaßnahmen sein. -

- Die Landesplanung hat sich "von unten nach oben" zu verwirklichen. Das Gegenstromverfahren ist jedoch nicht sachlich-materieller Natur (Ausgleich zwischen gleichrangigen und gleichwertigen Planungen verschiedener räumlicher Ebenen), sondern personenbezogen und mitgliedschaftlich geregelt. -

II. Organisation der Landesplanung

- Der Planungsraum stimmt mit überörtlichen Verwaltungsgrenzen überein (Identität zwischen Verwaltungs- und Planungsgrenzen). -

- Die Landesplanung gliedert sich in einen staatlichen Landesplanungsbehördenzug mit hoheitlichen Befugnissen und in eigentliche Planungsträger (Landesplanungsgemeinschaften), denen hoheitliche Befugnisse zur Durchsetzung ihrer Planvorstellungen nicht zustehen. -

III. Planungsmittel und ihre Durchsetzungsmöglichkeiten

- Die Landesplanung als eine vorausschauende, gestaltende Gesamtplanung wird in "Raumordnungsplänen" verwirklicht. -

- Die Durchsetzung der Landesplanung ist auf freiwillige Beachtung landesplanerischer Zielvorstellungen durch andere Planungsträger der öffentlichen Hand oder sonstige raumrelevante Kräfte angelegt. Dem eigentlichen Landesplanungsrecht zuzurechnende allgemeine Mittel zur Durchsetzung der Landesplanung bestehen nicht. -

IV. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

- Die Kommunen wirken durch Mitgliedschaft (ggf. über ihre kommunalen Spitzenverbände), nicht aber durch gegenläufige oder ergänzende Planungen an der Landesplanung mit. -

Zweiter Teil

Die heutige Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung in den Flächenländern der Bundesrepublik

§ 5 Die Landesplanung in den Flächenländern der Bundesrepublik im einzelnen

I. Baden - Württemberg

1. Rechtsgrundlagen

Rechtliche Grundlage der Landesplanung in Baden-Württemberg ist das Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 6. Mai 1975 113).

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Nach diesem Gesetz soll die Landesplanung dazu beitragen, "dem Menschen die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit in der Gemeinschaft zu sichern" (§ 1 Abs. 1). Gegenstand und Aufgabe der Landesplanung ist die übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Raumordnung (§ 1 Abs. 2).

3. Organisation

Ebenso wie die Organisation der Landesplanung bis 1945 gliedert sich die Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und in Regionalverbände (früher regionale Planungsgemeinschaften) als eigentliche Planungsträger.

---

113) GBl. 1975, S. 257.

a) Der Landesplanungsbehördenzug

Oberste Landesplanungsbehörde und zugleich oberste Behörde des Landesplanungsbehördenzuges ist das Innenministerium. Ihm ist ein Landesplanungsrat zur Seite gestellt, dem nur beratende, nicht aber entscheidende und unmittelbar gestaltende Aufgaben zukommen. Gemäß den historischen Vorbildern sind Mitglieder des Landesplanungsrates neben Behörden (Vertreter der Regionalverbände, Vertreter der kommunalen Landesverbände, der Bundesarbeitsverwaltung und der Bundesverkehrsverwaltung) Vertreter anderer raumwirksamer Kräfte (Architektenkammer, Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern, Landesverband der Industrie, Bauernverbände, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen sowie Hochschulen)[114]. Höhere Landesplanungsbehörden sind die Regierungspräsidenten. Die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden sind untere Landesplanungsbehörden.

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges

Die Regionalverbände sind die einzigen außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges stehenden und gleichwohl an der Landesplanung mitwirkenden Planungsträger. Sie sind durch Gesetz in der Rechtsform der Körperschaften des öffentlichen Rechts innerhalb gesetzlich abgegrenzter Planungsgebiete geschaffen worden. In ihrer Struktur sind sie Gebietskörperschaften höherer Ordnung angenähert, nehmen jedoch die Regionalplanung als einen Teilbereich der staatlichen Landesplanung als Pflichtaufgabe nach Weisung wahr [115].

---

114) Vgl. §§ 5 und 6.
115) §§ 8, 9.

4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung [116)]

a) Der Landesentwicklungsplan

Nähere Angaben über Aufgabe, Inhalt und Form des Landesentwicklungsplanes enthält das Landesplanungsgesetz nicht. Das ist für Baden-Württemberg aber auch deshalb entbehrlich, weil im Zeitpunkt der Beschlußfassung des Landtages über das Landesplanungsgesetz im September 1972 bereits ein über 13 Jahre hindurch im Gegenstromverfahren konzipierter, umfassender und endgültig formulierter Landesentwicklungsplan vorlag (vgl. StAnz. Nr. 77 v. 29.9.1971). Dieser Landesentwicklungsplan enthält allgemeine raumordnerische und landesplanerische Ziele und richtet diese raumordnerischen Vorstellungen auf ein System zentraler Orte und Entwicklungsachsen aus. Er gliedert das Land in Entwicklungsachsen, Verdichtungsräume, Randzonen um die Verdichtungsräume (Verdichtungsbereiche), ländliche Räume (strukturschwache Räume) und zentrale Orte und gibt den einzelnen Landesteilen Entwicklungsziele vor.

b) Fachliche Entwicklungspläne

Die fachlichen Entwicklungspläne stellen Ergänzungen des Landenentwicklungsplanes im jeweiligen Ressortbereich dar.

---

116) Bei der nachfolgenden Darstellung der Planungsmittel in Baden-Württemberg und den anderen Flächenländern sind die allen LPlG gemeinsamen landesplanerischen Mitteilungs- und Auskunftspflichten unberücksichtigt gelassen worden, da sie keine Planungsmittel im eigentlichen Sinne darstellen, sondern Planungen lediglich vorbereiten sollen.

Raumordnungsberichte sind nur dann als Planungsmittel aufgeführt worden, wenn das einzelne LPlG sie ausdrücklich den Planungsmitteln zuweist. Im übrigen ist ihre Funktion strittig. Teils werden sie als Mittel zur Durchsetzung der Planungen, teils als außerhalb der Planungs- und Durchsetzungsmittel stehende sondergesetzliche Pflichten angesehen.

c) Der Landesentwicklungsbericht

Die Landesregierung hat seit der letzten Änderung des Landesplanungsgesetzes im Mai 1975 dem Landtag in jeder Legislaturperiode einen "Landesentwicklungsbericht" zu erstatten. Dieser Bericht stellt eine Bestandsaufnahme über die gegenwärtige Struktur des Landes dar und hat sich hieraus ergebende Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. Er gibt gleichzeitig Auskunft über den Stand der Landesplanung einschließlich der Regionalplanung und Fachplanungen. Der Landesentwicklungsbericht hat gleichzeitig die Finanzaufwendungen der öffentlichen Hand (Bundes-, Landesmittel sowie gemeindliche Finanzmittel) für die Durchführung der landesplanerischen Zielsetzungen und die finanziellen Auswirkungen angestrebter Maßnahmen zu enthalten. Er bildet die Grundlage für die Aufstellung und Fortschreibung der Entwicklungspläne.

d) Die Regionalpläne

Der Regionalplan hat die landesplanerische Zielsetzung für die Entwicklung der Region in beschreibender und zeichnerischer Darstellung zu enthalten. Sein Mindestinhalt ist gesetzlich vorgeschrieben. So hat er aus dem Landesentwicklungsplan die zentralen Orte und Verflechtungsbereiche der Mittelzentren zu übernehmen, Kleinzentren und deren Nahbereiche darzustellen und Entwicklungsachsen in Bereiche aufzugliedern und die diesen Bereichen zukommenden vorrangigen Entwicklungsaufgaben anzugeben sowie sonstige Bereiche, denen bestimmte Entwicklungsaufgaben zukommen, aufzuzeigen. Darüber hinaus hat

er Angaben über die anzustrebende Entwicklung der Struktur seines Gebietes (Verteilung der Wohn- und Arbeitsstätten nach Nahbereichen, Einrichtungen der Versorgung und Entsorgung, der Bildung, des Verkehrs und der Erholung sowie weitere Zielsetzungen zur Erhaltung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen) zu enthalten.

e) Raumordnungsverfahren

Die historische Aufgabe des Ausgleichs gegenläufiger raumbeanspruchender Interessen findet sich im Raumordnungsverfahren wieder. In diesem Verfahren können von Amts wegen oder auf Antrag öffentlicher oder sonstiger Planungsträger in einer landesplanerischen Beurteilung Vorschläge über die Koordinierung raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen öffentlicher oder sonstiger Planungsträger nach raumordnerischer Gesichtspunkten und die Feststellung der Vereinbarkeit raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen mit den Zielen der Raumordnung und Landesplanung getroffen werden (§ 31a).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Das wichtigste Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und der landesplanerischen Zielvorstellungen ist deren Verbindlichkeitserklärung. Der Landesentwicklungsplan wird durch Gesetz für verbindlich erklärt. Fachliche Entwicklungspläne können durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt werden. Die als Satzung festzustellenden Regionalpläne werden durch die oberste Landespla-

nungsbehörde für verbindlich erklärt. Dies hat zur Folge, daß die landesplanerischen Zielsetzungen "Ziele der Raumordnung und Landesplanung" im Sinne des § 5 Abs. 4 ROG werden und demgemäß von öffentlichen Planungsträgern im Sinne des § 4 Abs. 5 ROG zu beachten sind und eine Anpassungspflicht für die kommunale Planung auslösen. Hervorzuheben ist, daß diese Bindung nur für öffentliche Planungsträger, nicht aber für den einzelnen gilt.

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Für die Unabhängigkeit und Beweglichkeit der Planung von tatsächlichen Entwicklungen ist es von entscheidender Bedeutung, sich abzeichnende tatsächliche Entwicklungen, die mit sich bereits abzeichnenden Planungstendenzen nicht vereinbar sind, untersagen zu können, um angestrebte Planungsziele nicht zu gefährden. Raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen können gemäß der Regelung des § 7 ROG für einen Zeitraum von höchstens zwei Jahren untersagt werden, wenn sie die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich machen oder wesentlich erschweren. Da der Widerspruch und die Anfechtungsklage gegen eine Untersagung keine aufschiebende Wirkung haben, können innerhalb dieses Zeitraumes Planungen abgeschlossen und verbindlich gemacht werden.

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Die Landesregierung

Sie hat den Landesentwicklungsbericht zu erstatten.

b) Die oberste Landesplanungsbehörde

Das Innenministerium ist oberste Landesplanungsbehörde. Die Hauptaufgabe der obersten Landesplanungsbehörde besteht darin, einen das ganze Land erfassenden Landesentwicklungsplan im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien auszuarbeiten und dabei die Gemeinden, die übrigen Träger der Bauleitplanung und die Landkreise, die Regionalverbände sowie sonstige

Bundes- und Landesbehörden zu beteiligen und eine Stellungnahme des Landesplanungsrates zum Landesentwicklungsplan einzuholen. Der Landesentwicklungsplan ist sodann der Landesregierung zur Beschlußfassung vorzulegen (§ 26).

Bei der Aufstellung fachlicher Entwicklungspläne haben die zuständigen Ministerien das Einvernehmen der obersten Landesplanungsbehörde einzuholen.

Als weitere Zuständigkeit steht allein ihr die Möglichkeit offen, im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen für die Dauer von höchstens zwei Jahren zu untersagen. Die Untersagung wird mit der Verbindlichkeit der Entwicklungs- oder Regionalpläne hinfällig.

c) Der Landesplanungsrat

Der bei der obersten Landesplanungsbehörde gebildete Landesplanungsrat hat die Aufgabe, durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen die Landesplanung zu fördern und die oberste Landesplanungsbehörde in grundsätzlichen Fragen zu beraten sowie zu dem Landesentwicklungsplan oder zu fachlichen Entwicklungsplänen Stellung zu nehmen. Die Bedeutung des Landesplanungsrates liegt nach den in der Vergangenheit gemachten Erfahrungen darin, bereits bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen durch Stellungnahmen einen Beitrag zum Ausgleich gegenläufiger raumbeanspruchender Interessen zu leisten (§ 4 Abs. 2).

d) Die höheren Landesplanungsbehörden

Die Regierungspräsidenten als höhere Landesplanungsbehörden haben die oberste Landesplanungsbehörde bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen zu beraten und im Rahmen ihres örtlichen Wirkungsbereiches für die Beachtung der Entwicklungspläne durch die Planungsträger zu sorgen. Sie haben die Raumordnungsverfahren durchzuführen.

e) Die unteren Landesplanungsbehörden

Die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden haben die oberste Landesplanungsbehörde bei der Erarbeitung von Entwicklungsplänen zu beraten und in ihrem Gebiet auf die Einhaltung der Entwicklungspläne zu achten (§ 3 Abs. 2).

f) Die Regionalverbände

Die Regionalverbände sind durch das Gesetz unmittelbar errichtet worden. Ebenso ist auf diesem Wege die Abgrenzung der Plangebiete erfolgt (§ 7 Abs. 1). Ihre Hauptaufgabe besteht darin, für ihren Verbandsbereich einen Regionalplan aufzustellen.

Außer diesen Pflichtaufgaben nach Weisung können die Regionalverbände von den Land- und Stadtkreisen weisungsfreie Aufgaben übernehmen, wenn dies für die Entwicklung oder Versorgung des Verbandsbereiches oder eines größeren Teils des Verbandsbereiches förderlich ist und die Erfüllung der Aufgabe durch den Regionalverband wirtschaftlicher und zweckmäßiger erscheint (§ 9 Abs. 2). Die Regionalverbände können mithin Auftrags- und Selbstverwaltungsangelegenheiten wahrnehmen.

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Die Landesplanung wird in Baden-Württemberg einschließlich der Regionalplanung als eine rein staatliche Aufgabe verstanden, da auch die Regionalplanung den Regionalverbänden als Pflichtaufgabe nach Weisung übertragen worden ist [117]. Gleichwohl wirken die Kommunen auf den verschiedenen Planungsebenen mit.

Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplanes sind sie zu beteiligen (§ 26 Abs. 2 Ziff. 1). So wurde die Entwurfserarbeitung für den Landesentwicklungsplan allen Gemeinden und Landkreisen zugeleitet. Rund zweitausend Stellungnahmen gingen ein. Gegenvorstellungen, die nicht berücksichtigt werden konnten, wurden mit Gemeinden und Kreisen und weiteren Planungsträgern in achtzehn Großversammlungen mündlich erörtert. Der Landesentwicklungsplan des Landes Baden-Württemberg vom 22. Juni 1971 [118], der zwischenzeitlich für verbindlich erklärt worden ist, ist daher unter Beteiligung der Gemeinden und Kreise erarbeitet worden.

An der Regionalplanung wirken die Kreise und Gemeinden mitgliedschaftlich mit. Die Verbandsversammlung der Regionalverbände setzt sich aus von den Kreistagen und Gemeinderäten gewählten kommunalen Vertretern zusammen (§ 12 Abs. 2).

Für die kommunale Ebene ist ferner von Bedeutung, daß den

---

117) Vgl. Gildemeister, S. 18;
§§ 9 Abs. 1, 21 Abs. 1.

118) Sonderbeilage des StAnz., Nr. 77 v. 29.9.1971.

Landkreisen aufgetragen worden ist, Entwicklungsprogramme zu erstellen, in denen die Maßnahmen des Kreises, der kreisangehörigen Gemeinden und anderer Träger gemeindlicher Aufgaben, die zur Verwirklichung der in den Regionalplänen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung erforderlich sind, zusammenfassend dargestellt werden. Die Maßnahmen sind nach ihrer Dringlichkeit zu ordnen. Der voraussichtliche Finanzbedarf ist zusammenfassend darzustellen (§ 33). Hiermit ist den Landkreisen jedoch kein eigenes Planungsrecht in Ergänzung der Landesplanung zugestanden worden. Ihre Planung stellt vielmehr eine reine Durchführungsplanung dar.

II. Bayern

1. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlage der Landesplanung in Bayern ist das Landesplanungsgesetz vom 6.2.1970 [119].

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Aufgabe der Landesplanung in Bayern ist es, im Rahmen des ROG und des LPlG übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende sowie überörtliche fachliche Programme und Pläne aufzustellen, fortzuschreiben und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Behörden des Bundes und des Freistaates Bayern sowie bundes- oder landesunmittelbarer Planungsträger und sonstiger Planungsträger mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen [120].

3. Organisation

Auch in Bayern gliedert sich die Organisation wie vor 1945

---

119) GVBl., S. 9.
120) Art. 1 Abs. 1.

in Landesplanungsbehörden und regionale Planungsverbände. Allen Planungsstellen sind Planungsbeiräte zugeordnet.

a) Der Landesplanungsbehördenzug

Oberste Landesplanungsbehörde ist das Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen [121].

Bei der obersten Landesplanungsbehörde besteht ein Landesplanungsbeirat. Er hat 34 Mitglieder und umfaßt alle raumwirksamen Organisationen des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und kirchlichen Lebens (z. B. kommunale Spitzenverbände, Industrie- und Handelskammern, Verbände des Handwerks, der Landwirtschaft, der Versorgungsunternehmen, der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und der Hochschulen und Kirchen [122]. Vorsitzender des Landesplanungsbeirates ist der Staatsminister für Wirtschaft und Verkehr [123].

Der obersten Planungsbehörde sind die Regierungen als höhere Landesplanungsbehörden und Kreisverwaltungsbehörden als untere Landesplanungsbehörden nachgeordnet. Hervorzuheben ist, daß kraft Gesetzes bei den höheren Landesplanungsbehörden Bezirksplanungsstellen einzurichten sind. Auch den höheren Planungsbehörden sind Beiräte (Bezirksplanungsbeiräte) zugeordnet [124].

---

121) Gesetz über die Zuständigkeiten in der Landesentwicklung und in den Umweltfragen vom 19.2.1971, GVBl., S. 65, Art. 1.

122) Wegen der Zusammensetzung im einzelnen vgl. Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit der VO über die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirates und der Bezirksplanungsbeiräte vom 6.7.1970, GVBl., S. 281, §1.

123) Art. 5 Abs. 1, 12 Abs. 7.

124) Art. 5, 11 Abs. 1 u. 2.

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges

Wie in Baden-Württemberg wird dieser Landesplanungsbehördenzug durch regionale Planungsverbände ergänzt, deren Mitglieder jedoch nur die Gemeinden und Landkreise des Verbandsgebietes sein können (Art. 6 Abs. 1). Sie sind aufgrund gesetzlicher Ermächtigung durch Verordnung der Bayerischen Staatsregierung geschaffen worden, die auch die Planungsgrenzen festlegt [125]. Ebenso wie in Baden-Württemberg sind die Planungsverbände öffentlich-rechtliche Körperschaften, die die Regionalplanung als eine "Aufgabe des Staates" (Art. 1 Abs. 2) wahrnehmen.

Die den regionalen Planungsverbänden zugeordneten Planungsbeiräte setzen sich aus mindestens 30 Mitgliedern zusammen. Die Zusammensetzung ist ebenfalls durch Verordnung der Bayerischen Staatsregierung geregelt worden [126].

4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Grundsätze der Raumordnung

Bayern hat die Grundsätze der Raumordnung des Bundes (§ 2 Abs. 1 ROG) durch fünfzehn weitere "Grundsätze der Raumordnung" ergänzt. Diese Grundsätze orientieren sich an der besonderen geographischen Lage Bayerns im Bundesgebiet und im

---

125) VO über den Teilabschnitt "Einteilung des Staatsgebietes in Regionen" des Landesentwicklungsprogramms vom 21.12.1972, GVBl., S. 476.

126) VO über die Zusammensetzung der regionalen Planungsbeiräte vom 20.12.1974, GVBl., S. 70.

europäischen Raum, sehen die Bildung von Regionen, die Ausweisung zentraler Orte, die Ausbildung leistungsfähiger Entwicklungsachsen, eine möglichst angemessene Entwicklung aller Landesteile sowie durch sinnvolle Zuordnung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und Arbeits- und Wohnstätten eine Verbesserung der Versorgung der Bevölkerung vor (Art. 2).

b) Das Landesentwicklungsprogramm

Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind, soweit sie die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung für das gesamte Land darstellen, in einem Landesentwicklungsprogramm festzuhalten [127]. Das Landesplanungsgesetz legt den Mindestinhalt des Landesentwicklungsprogramms fest. Danach hat das Landesentwicklungsprogramm das Land in Regionen einzuteilen, zentrale Orte sowie Grundsätze für den weiteren Ausbau der zentralen Orte der ersten drei Stufen festzulegen, Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen zu enthalten, Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung aufzuzeigen sowie Gebiete auszuweisen, die entweder als Verdichtungsräume oder im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt als unterentwickelte Räume besonderer Maßnahmen bedürfen. Ferner sind im Landesentwicklungsprogramm die Bereiche auszuweisen, in denen eine Ergänzung des Programms durch fachliche Programme oder Pläne möglich sein soll (Art. 13). Das Landesentwicklungsprogramm kann in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten aufgestellt werden, wenn wichtige Gründe dies erfordern. Es ist fortwährend zu überprüfen und der weiteren Entwicklung anzupassen (Art. 14 Abs. 4 u. 5). Es wird durch Rechtsverordnung der Staatsregierung

---

127) Art. 4 Abs. 1, 13.

festgestellt und begründet damit die Bindungswirkung und eine Anpassungspflicht für Gemeinden und Gemeindeverbände [128].

c) Fachliche Programme und Pläne

Fachliche Programme oder Pläne können nach Art. 13 Abs. 1 Ziff. 7 nur für Bereiche aufgestellt werden, die im Entwicklungsprogramm selbst bestimmt worden sind. Zuständig für die Aufstellung fachlicher Programme und Pläne sind auch nur die Behörden, die im Landesentwicklungsprogramm hierfür als zuständig erklärt worden sind. Aus dieser fachlichen Einordnung von Sonderplänen in das Landesentwicklungsprogramm und der Befugnis, im Landesentwicklungsprogramm Zuständigkeiten für die Ausarbeitung fachlicher Programme und Pläne zu bestimmen, ist zu ersehen, daß diese Planungen das Landesentwicklungsprogramm lediglich ergänzen sollen und nicht im Widerspruch hierzu stehen können.

d) Die Regionalpläne

Den Regionalplänen obliegt die Aufgabe, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für den regionalen Bereich weiter auszubauen und zu konkretisieren. So haben die Regionalpläne u. a. zentrale Orte der untersten Stufe (Kleinzentren) und Richtlinien für deren Ausbau, Richtzahlen für die anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in Teilbereichen der Region, der einzelnen Gemeinden und Entwicklungsachsen von regionaler Bedeutung zu enthalten [129].

---

128) §§ 5 Abs. 2; 4 sowie 4 Abs. 5 ROG.
129) Art. 17 Abs. 2.

e) Die Raumordnungsverfahren

In dem Raumordnungsverfahren haben die Landesplanungsbehörden Vorschläge zu machen, wie raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher und sonstiger Planungsträger unter Gesichtspunkten der Raumordnung untereinander abgestimmt werden können. Sie haben ferner festzustellen, ob raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen. Raumordnungsverfahren können von Amts wegen oder auf Antrag eines Planungsträgers eingeleitet werden. Sie gliedern sich in eine Vorprüfung, ob die Einleitung eines Raumordnungsverfahrens erforderlich ist, in ein in aller Regel schriftliches Anhörungsverfahren, an dem alle Behördenstellen und Organisationen und Fachverbände beteiligt werden, die von den in Frage stehenden Maßnahmen berührt werden, sowie in ein landesplanerisches Gutachten, das feststellt, ob das einzelne Vorhaben sich ohne Störung einfügt bzw. ob und welche Bedenken gegen das Vorhaben bestehen 130).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Das Landesentwicklungsprogramm wird von der Staatsregierung als Rechtsverordnung beschlossen (Art. 14 Abs. 3). Fachliche Programme und Pläne werden nach Aufstellung durch die zuständigen Ministerien im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht und treten mit den in ihnen ausgewiesenen Zielen

130) Wegen der Einzelheiten vgl. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr vom 27.10.1960, WVMBl., S. 208.

der Raumordnung und Landesplanung am Tag nach der Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt in Kraft. Lediglich für Regionalpläne ist ein besonderes Verfahren zur Verbindlichkeitserklärung vorgesehen. Regionalpläne werden nur auf Antrag des regionalen Planungsverbandes durch die oberste Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den Staatsministerien für verbindlich erklärt (Art. 18 Abs. 3). Sind das Landesentwicklungsprogramm, die fachlichen Programme und Pläne sowie die Regionalpläne verbindlich geworden, so sind die öffentlichen Planungsträger durch das ROG hieran gebunden und haben ihre Planungen den in den genannten Planungsmitteln enthaltenen Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen (§§ 5,Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG).

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Es gilt die bundeseinheitliche Regelung des § 7 ROG. Die Untersagung erfolgt von Amts wegen oder auf Antrag eines öffentlichen Planungsträgers, dessen Aufgaben durch die zu untersagende Planung berührt werden (Art. 24 Abs. 3).

c) Die Verbindlichkeitserklärung von einzelnen Zielen der Raumordnung und Landesplanung regionaler Planungsverbände

Bis zur Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen können einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die Inhalt eines Regionalplanes sein können, verbindlich festgesetzt werden, wenn wichtige Gründe dies erfordern (Art. 26 Abs. 1). Hiermit wollte der Gesetzgeber offensichtlich dem längeren

Planungsprozeß im regionalen Bereich Rechnung tragen und über die Höchstfrist der Untersagung von raumordnungswidrigen Planungen und Maßnahmen von zwei Jahren hinaus die Möglichkeit schaffen, auch langfristiger einzelne Ziele bis zur Verbindlichkeitserklärung der Regionalpläne vorab gegen negative Entwicklungstendenzen abzuschirmen.

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Die oberste Landesplanungsbehörde

Das Schwergewicht der Arbeit des Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen als der obersten Landesplanungsbehörde liegt in der im Benehmen mit den übrigen Staatsministerien durchzuführenden Ausarbeitung eines Landesentwicklungsprogramms. Der Landesplanungsbeirat, die kommunalen Spitzenverbände, die Gemeinden, Landkreise und Bezirke sind vor Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms anzuhören. Die oberste Landesplanungsbehörde hat sodann das Landesentwicklungsprogramm der Staatsregierung in der Form einer Rechtsverordnung zur Beschlußfassung vorzulegen (Art. 14).

Fachliche Programme und Pläne überregionalen Charakters können nur im Einvernehmen mit der obersten Landesplanungsbehörde ausgearbeitet werden.

Die oberste Landesplanungsbehörde kann ferner Raumordnungsverfahren einleiten, wenn es sich um Planungen und Maßnahmen des Bundes und des Freistaates Bayern handelt, die für die

Entwicklung des Staatsgebietes oder größerer Teile dieses Gebietes raumbedeutsam sind (Art. 23 Abs. 3a). Nur sie hat die Möglichkeit, im Einvernehmen mit den beteiligten Staatsministerien raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen gemäß § 7 ROG zu untersagen (Art. 24) und einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die Inhalt von Regionalplänen sein können, verbindlich festzusetzen (Art. 26 Abs. 4).

b) Der Landesplanungsbeirat

Der Landesplanungsbeirat hat durch Gutachten, Anregungen und Empfehlungen die Arbeit der obersten Landesplanungsbehörde zu unterstützen. Er kann zu grundsätzlichen Fragen der Raumordnung und Landesplanung Stellungnahmen erarbeiten. Entscheidungsbefugnisse sowie unmittelbar gestalterische Möglichkeiten stehen ihm nicht zu (Art. 1 Abs. 2 u. 3).

c) Die höheren Landesplanungsbehörden

Höhere Landesplanungsbehörden sind die Regierungen (Regierungsbezirke). Ihre Hauptaufgabe besteht in der Einleitung und Durchführung von solchen Raumordnungsverfahren, die in aller Regel über den Bereich eines Regierungsbezirks nicht hinausgehen.

Sollen vor der Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf dieser Planungsebene bereits verbindlich festgesetzt werden, so ist es Aufgabe der höheren Landesplanungsbehörde, im Benehmen mit den öffentlichen Planungsträgern diese Ziele auszuarbeiten (Art. 26 Abs. 2).

d) Die Bezirksplanungsbeiräte

Die den höheren Landesplanungsbehörden zugeordneten Bezirksplanungsbeiräte haben ebenso wie die Landesplanungsbeiräte lediglich beratende und unterstützende Funktionen (Art. 11 Abs. 2).

e) Die Bezirksplanungsstellen

Für die staatliche Mittelinstanz besteht die gesetzliche Verpflichtung, Bezirksplanungsstellen einzurichten (Art. 5 Abs. 2). Diese üben ihre fachliche Arbeit in engem organisatorischen Zusammenhang mit den höheren Landesplanungsbehörden aus und haben neben beratender und gutachterlicher Tätigkeit in erster Linie Regionalpläne für regionale Planungsverbände nach Maßgabe der Beschlüsse dieser Verbände auszuarbeiten und fortzuschreiben. Die Bezirksplanungsstellen arbeiten zwar im Auftrage der regionalen Planungsverbände, sind aber in der Dienst- und Rechtsaufsicht den höheren Landesplanungsbehörden unterstellt.

f) Die unteren Landesplanungsbehörden

Untere Landesplanungsbehörden sind die Kreisverwaltungsbehörden (Art. 5 Abs. 1). Ihnen sind die allgemeinen Aufgaben der Landesplanungsbehörden (Raumbeobachtung, allgemeine Einwirkungspflicht auf die Planungsträger) zugewiesen (Art. 21, 22).

g) Die regionalen Planungsverbände

Die regionalen Planungsverbände haben Regionalpläne auszuarbeiten, die nach dem Gesetz so angelegt sind, daß sie das Landesentwicklungsprogramm auf regionaler Ebene ergänzen.

Sie haben insbesondere zentrale Orte der untersten Stufe auszuweisen, Entwicklungsachsen von regionaler Bedeutung anzugeben sowie regional begrenzte Entwicklungsziele festzulegen.

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Wie in Baden-Württemberg wirken die Kommunen mitgliedschaftlich an der Landesplanung mit. In den Planungsbeiräten (Landesplanungsbeirat, Bezirksplanungsbeiräte) sind die Gebietskörperschaften jeweils über die Bayerischen kommunalen Spitzenverbände (Gemeindetag, Städteverband, Kreisverband) vertreten. Im regionalen Bereich sind die Gemeinden und Gemeindeverbände des Verbandsgebietes die ausschließlichen Mitglieder der Planungsverbände. Eigene landesplanerische Zuständigkeiten stehen den Gemeinden und Gemeindeverbänden nicht zu. Die kommunale Entwicklungsplanung als letzte denkbare Planungsstufe steht außerhalb der Landesplanung. Sie ist lediglich in einer gemeinsamen Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen [131] angesprochen und als ein Bestandteil der Aufgaben gekennzeichnet worden, die den kommunalen Gebietskörperschaften zur eigenverantwortlichen Erledigung im Bereich des eigenen Wirkungskreises zugewiesen worden sind. Sie stellen wie in Baden-Württemberg lediglich eine Durchführungsplanung dar und werden ausdrücklich als "ein wichtiges Instrument für den Vollzug des Regionalplanes" gekennzeichnet [132].

---

131) Gemeinsame Bekanntmachung "Kommunale Entwicklungsprogramme, Grundsätze und staatliche Förderung", MABl., S. 467, vom 2.8.1974.

132) Ziff. II, Abs. 1 der Bekanntmachung.

III. Hessen

1. Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlage für die Landesplanung ist das Landesplanungsgesetz in der Fassung vom 28.1.1975 [133].

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Die Landesplanung hat in Hessen den Raum in einer den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen entsprechenden Weise zu ordnen (§ 1 Abs. 1).

3. Organisation

Im Gegensatz zu den vorstehend erörterten Ländern Baden-Württemberg und Bayern kennt das Land Hessen keine Zweiteilung der Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und regionale Planungsträger. Es gibt vielmehr nur zwei Planungsstufen.

Oberste Landesplanungsbehörde ist die Staatskanzlei des Ministerpräsidenten [134].

Der obersten Landesplanungsbehörde ist ein Landesplanungsbeirat zugeordnet, der, wie in den anderen Ländern, lediglich beratende und keine gestaltenden und entscheidenden Funktionen hat (§ 13 Abs. 1). Er setzt sich aus Vertretern der kommunalen Spitzenverbände, der Industrie, des Handels,

---

133) GVBl., S. 19.

134) Vgl. Beschluß der Landesregierung über die Zuständigkeit der einzelnen Ministerien, Art. 104 Abs. 2 HV; StAnz. vom 18.5.1970, S. 957.

der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft sowie des Handwerks und der Wohnungsbaugesellschaften (Heimstätten) zusammen [135].

Die zweite Planungsstufe bilden bereits die regionalen Planungsgemeinschaften. Sie sind durch das Landesraumordnungsprogramm geschaffen worden, das zugleich das Land in fünf Planungsregionen einteilt [136]. Ihrer Rechtsnatur nach sind sie Zweckverbände, die die Regionalplanung als Pflichtaufgabe nach Weisung wahrnehmen [137].

Der den regionalen Planungsgemeinschaften zugeordnete regionale Planungsbeirat setzt sich insbesondere aus Vertretern der kreisangehörigen Gemeinden, der öffentlich-rechtlichen Körperschaften, der Wirtschaft, der Land- und Forstwirtschaft sowie der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammen. Er soll nicht weniger als fünfzehn und nicht mehr als höchstens zwanzig Mitglieder haben [138].

4. Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Das Landesraumordnungsprogramm

Das Landesraumordnungsprogramm hat die raumpolitischen Grund-

---

135) § 1 der Ersten Verordnung zur Durchführung des Hess. Landesplanungsgesetzes vom 22.5.1963, GVBl., S. 72.

136) Teil B, erster Unterabschnitt, Abs. 4 des Landesraumordnungsprogramms, festgestellt durch Gesetz vom 18.3. 1970, GVBl., S. 265.

137) § 4 Abs. 1.

138) § 6 der Ersten VO zum LPlG vom 22.5.1963, GVBl., S. 72.

sätze, die bei allen die Gesamtentwicklung des Landes beeinflussenden Maßnahmen zu beachten sind, sowie die für die Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne maßgebenden Bestimmungen zu enthalten. Es wird durch Gesetz festgestellt (§ 2 Abs. 1).

b) Der Landesentwicklungsplan

Der Landesentwicklungsplan hat die vorhandene und anzustrebende Raumstruktur des Landes sowie die staatlichen Fach- und Investitionsplanungen, die der Verbesserung der Raumstruktur des Landes dienen, zu enthalten (§3 Abs. 2). Er wird durch Beschluß der Landesregierung festgestellt und sodann dem Landtag zugeleitet (§ 1 Abs. 1).

c) Die regionalen Raumordnungspläne

Die regionalen Raumordnungspläne dienen der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung dieser Planungsräume. Sie sollen ferner die das Verbandsgebiet berührenden Fachplanungen enthalten (§ 5 Abs. 1). Ihr Mindestinhalt und auch die Stufen der Erarbeitung eines regionalen Raumordnungsplanes sowie das hierbei zu beachtende Verfahren sind im Landesraumordnungsprogramm geregelt [139]. Danach sind Grundlagen des regionalen Raumordnungsplanes ein für die einzelne Planungsregion zu erstellender Raumordnungsbericht und ein daraus abzuleitendes Raumordnungsgutachten.

Der Raumordnungsbericht enthält die raumbedeutsamen Tatbe-

---

139) Teil C, II. und III. Abschnitt.

stände und Entwicklungstendenzen. Aus der Bestandsaufnahme der Struktur des Raumes und dem sich hieraus ergebenden Entwicklungstendenzen ist das Raumordnungsgutachten zu erarbeiten, das die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklungstendenzen landesplanerisch beurteilt, wertet und aus der Bestandsaufnahme und den Entwicklungstendenzen Planungsziele für die Planungsregionen erarbeitet. Die Richtlinien des Ministerpräsidenten für die Erstellung eines Raumordnungsberichtes, eines Raumordnungsgutachtens und eines regionalen Raumordnungsplanes vom 30.3.1973 [140] geben den regionalen Planungsgemeinschaften landeseinheitliche Gliederungen für ihre Planungen vor und garantieren damit nicht nur die Erarbeitung dieser Planungen nach einheitlichen Merkmalen, sondern auch eine Vergleichbarkeit der Ergebnisse der Arbeiten der regionalen Planungsgemeinschaften auf Landesebene.

Durch die Neufassung des Landesplanungsgesetzes vom 28.1.1975 sind die Träger der Regionalplanung verpflichtet worden, die nach den vorstehenden Regelungen zu erarbeitenden Raumordnungspläne bis zum 27. Okt. 1975 aufzustellen. Die Pläne sind inzwischen lückenlos der obersten Landesplanungsbehörde vorgelegt worden.

d) Die Raumordnungsverfahren

Ebenso wie in Baden-Württemberg und Bayern sind Raumordnungsverfahren zur Abstimmung raumbedeutsamer Planungen oder

---

140) RdErl. d. MPräs., StAnz., S. 705.

sonstiger Maßnahmen öffentlicher Planungsträger zur Feststellung der Vereinbarkeit dieser Maßnahmen mit den Belangen der Landesplanung vorgesehen (§ 11 Abs. 1).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Das Land Hessen hat hinsichtlich der Bindung der Planungsträger des Landes an das Landesraumordnungsprogramm, den Landesentwicklungsplan sowie an regionale Raumordnungspläne einen eigenen Weg beschritten.

Die Behörden des Landes, die Gemeinden, Gemeindeverbände und sonstige öffentliche Planungsträger sowie Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts und juristische Personen des privaten Rechts, deren Kapital sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet, werden durch das Landesraumordnungsprogramm und den Landesentwicklungsplan unmittelbar nicht gebunden. Das Landesraumordnungsprogramm und der Landesentwicklungsplan sind nur für die Träger der Regionalplanung verbindlich (§ 8 Abs. 1). Erst die regionalen Raumordnungspläne binden die Gebietskörperschaften unmittelbar (§ 8 Abs. 2). Über § 4 Abs. 2 ROG hinausgehend, sind aber auch juristische Personen des Privatrechts an regionale Raumordnungspläne unmittelbar gebunden, wenn deren Kapital sich ganz oder überwiegend in öffentlicher Hand befindet. So sind z. B. auch Bergwerksunternehmen und Nahverkehrsträger, die in privater Rechtsform organisiert sind, aber kapitalmäßig ausschließlich oder überwiegend sich in der

Hand des Landes oder kommunaler Gebietskörperschaften befinden, an regionale Raumordnungspläne gebunden.

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Da nur die regionalen Raumordnungspläne unmittelbar verbindlich sind, können öffentlichen Planungsträgern der Landesebene raumbedeutsame Planungen und sonstige Maßnahmen nur dann untersagt werden, wenn die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von regionalen Raumordnungsplänen eingeleitet und zu befürchten ist, daß beabsichtigte raumbedeutsame Planungen und sonstige Maßnahmen die Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung unmöglich machen oder wesentlich erschweren (§ 12 Abs. 1).

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

Die Aufgaben und die Mittel zur Durchsetzung landesplanerischer Zielvorstellungen verteilen sich auf die Planungsträger wie folgt:

a) Die oberste Landesplanungsbehörde

Die Staatskanzlei des Ministerpräsidenten hat als oberste Landesplanungsbehörde das Landesraumordnungsprogramm und den Landesentwicklungsplan vorzubereiten. Sie ist ferner für die Durchführung vom Raumordnungsverfahren und Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen zuständig [141].

141) §§ 1, 11, 12.

b) Der Landesplanungsbeirat

Der Landesplanungsbeirat wirkt bei der Vorbereitung des Landesraumordnungsprogramms und des Landesentwicklungsprogramms beratend mit. Über das Ergebnis seiner Aussprachen wird in aller Regel nicht abgestimmt. Die Ergebnisse sind lediglich in einer Niederschrift festzuhalten [142].

c) Die regionalen Planungsgemeinschaften

Die regionalen Planungsgemeinschaften haben auf der Grundlage der Regionalpläne nach einheitlichen Gliederungsschemata Raumordnungsberichte und Raumordnungsgutachten aufzustellen und daraus die regionalen Raumordnungspläne zu erarbeiten. Die Pläne sind fortzuschreiben.

d) Die regionalen Planungsbeiräte

Die regionalen Planungsbeiräte sind dem Landesplanungsbeirat nachgebildet. Sie haben wie dieser ausschließlich beratende Funktion und stimmen ebenfalls über die Ergebnisse ihrer Beratungen in aller Regel nicht ab. Ihre Aufgabe ist es, bei der Aufstellung der Raumordnungspläne beratend mitzuwirken.

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden im Landesplanungsbeirat durch ihre kommunalen Spitzenverbände vertreten [142]. An der Regionalplanung wirken sie als Mitglieder der regio-

142) § 1 der Ersten DVO zum LPlG.

nalen Planungsgemeinschaften mit. Sie haben die Regionalplanung als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung durchzuführen (§ 4 Abs. 1). Sie wirken daher wie in Baden-Württemberg und Bayern mitgliedschaftlich an der staatlichen Landesplanung mit.

Die kommunale Entwicklungsplanung wird weder als der Landesplanung zugeordnete Planungsstufe noch als Mittel der Durchführung landesplanerischer Zielvorstellungen angesprochen.

IV. Niedersachsen

1. Rechtsgrundlagen

Das Niedersächsische Gesetz über Raumordnung und Landesplanung vom 2.1.1978 [143] ist die Rechtsgrundlage für die Landesplanung in Niedersachsen. Es regelt Aufgabe und Organisation der Landesplanung wie folgt:

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

In Abweichung von den Regelungen anderer Länder unterscheidet das NROG streng zwischen der Raumordnung und der Landesplanung.

a) Aufgabe der Raumordnung

Nach § 1 ist Raumordnung diejenige Aufgabe, die die Entwicklung des Landes und seiner Teile unter Beachtung der natürlichen Gegebenheiten und unter Berücksichtigung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse in einer

---

143) GVBl., S. 1.

Weise fördern soll, die der Gesamtheit und dem einzelnen am besten dient. Raumordnung in diesem Sinne wird daher als die Durchsetzung einer an den Raumordnungsgrundsätzen des Bundes und der Sozialstaatsklausel des Grundgesetzes orientierten "Neuordnung" des Landes angesehen.

b) Aufgabenstellung für die Landesplanung

Mit "Landesplanung" wird hingegen lediglich die Verwaltungstätigkeit bezeichnet, die der Vorbereitung und Sicherung von Raumordnungsentscheidungen dient. Ferner ist es Aufgabe der Landesplanung, vorausschauende, zusammenfassende Planungen zu erarbeiten und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen aufeinander abzustimmen (§ 2 Abs. 1).

3. Organisation

Auch in der Organisation der Landesplanung hat Niedersachsen einen eigenen Weg beschritten und die überlieferte und in den Ländern Baden-Württemberg und Bayern noch verwandte Zweiteilung der Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und in außerhalb des allgemeinen Behördenaufbaus stehende regionale Planungsträger weitgehend aufgegeben.

Niedersachsen hat grundsätzlich die Landesplanung in den allgemeinen Behördenaufbau integriert und den Landkreisen und kreisfreien Städten die Regionalplanung als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises übertragen (§ 7). Lediglich für bestimmte Verdichtungsgebiete (Großräume) ist es von dieser Regelung abgewichen und hat für diese Räume durch Gesetz gesondert geschaffene kommunale Körperschaften (Großraumver-

bände) zum Träger der Regionalplanung bestimmt.

Die Organisation der Landesplanung stellt sich mithin wie folgt dar:

Oberste Landesplanungsbehörde ist der Minister des Innern. Obere Landesplanungsbehörden sind die Regierungspräsidenten (Präsidenten der Verwaltungsbezirke). Die Aufgaben der unteren Landesplanungsbehörden werden von den Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen [144]. Die Regionalplanung wird von den Kreisen und kreisfreien Städten, in dem Verdichtungsgebiet Hannover (Großraum) von einer gesetzlich gesondert geschaffenen kommunalen Körperschaft (Großraumverband) wahrgenommen.

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Das Landes-Raumordnungsprogramm

Aufgabe des Landes-Raumordnungsprogramms ist es, die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung des Landes in den Grundzügen in beschreibender und zeichnerischer Darstellung darzulegen [145]. In einem "Teil I" des Landes-Raumordnungsprogramms sind die Grundsätze der Raumordnung, aus denen die Ziele der Raumordnung zu entwickeln sind, die Räume, in denen Schwerpunkte für die vorrangige Sicherung und Abwicklung von Arbeits- und Wohnstätten zu bestimmen sind, sowie zentrale Orte von übergeordneter Bedeutung festzulegen (§ 4 Abs. 2). In einem "Teil II" werden Grundsatzaussagen

144) § 11 Abs. 1.

145) §§ 3 Abs. 1; 4 Abs. 1.

des Teiles I näher konkretisiert. So sind in dem Teil II des Landes-Raumordnungsprogramms als Ziele der Raumordnung insbesondere innerhalb der im Teil I abgegrenzten Räume die Schwerpunkte zu bestimmen, die für die vorrangige Sicherung und Entwicklung von Arbeits- und Wohnstätten in Betracht kommen, weitere Zentrale Orte von übergeordneter Bedeutung anzugeben, soweit diese nicht schon im Teil I abschließend bestimmt sind, großräumige Erholungsgebiete festzulegen und raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Fachplanungen der einzelnen Fachbehörden und sonstigen öffentlichen Planungsträger aufzuführen, wenn deren Planungen für die Entwicklung des Landes oder von Teilräumen des Landes von Bedeutung sind (§ 4 Abs. 3).

b) Der Raumordnungsbericht

Die Landesregierung hat in einem Abstand von zwei Jahren dem Landtag Bericht über die räumliche Entwicklung im Lande (Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen), die im Rahmen der angestrebten Entwicklung durchgeführten und geplanten Maßnahmen sowie über die Abstimmung von Raumordnungsmaßnahmen und die gemeinsame Landesplanungsarbeit mit Nachbarländern zu erstatten (§ 10).

c) Die regionalen Raumordnungsprogramme

In den regionalen Raumordnungsprogrammen sind die Ziele der Raumordnung für den jeweiligen Teil des Landes näher festzulegen. Sie sind aus dem Landes-Raumordnungsprogramm zu entwickeln und sollen im Rahmen der Vorgaben des Landes-Raumordnungsprogramms zusätzlich die Entwicklungsaufgaben der Ge-

meinden, die Zentralen Orte, die Bereiche für die Sicherstellung und Entwicklung von Arbeits- und Wohnstätten, Erholungsgebiete, raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Planungen der einzelnen Fachbehörden und sonstiger öffentlicher Planungsträger sowie die Planungen, die für die Entwicklung des Planungsraumes von Bedeutung sind, enthalten (§ 6).

d) Raumordnungsverfahren

In den Raumordnungsverfahren ist ein Ausgleich zwischen raumbeeinflussenden Planungen oder Maßnahmen von überörtlicher Auswirkung herbeizuführen. Derartige Maßnahmen sind aufeinander abzustimmen. Zugleich ist festzustellen, ob sie mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung vereinbar sind (§ 14).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung und landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Teil I des Landes-Raumordnungsprogramms wird durch Gesetz und Teil II durch Beschluß des Landesministeriums festgestellt, der zu seiner Wirksamkeit der Bekanntmachung im Niedersächsischen Ministerialblatt bedarf. Regionale Raumordnungsprogramme sind in amtlichen Verkündungsblättern der Regierungspräsidenten (Präsidenten der Verwaltungsbezirke) bekanntzumachen. Sobald das Landes-Raumordnungsprogramm wirksam festgestellt und die regionalen Raumordnungsprogramme wirksam bekanntgemacht sind, binden sie die Behörden des Landes, die Gemeinden und Landkreise sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden sonstigen öffentlichen Planungs-

träger. Diese haben ihre raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Planungen und Maßnahmen den Zielen der Raumordnung anzupassen (§ 5).

b) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Ebenso wie in den anderen Bundesländern richtet sich die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen nach § 7 ROG. In dem dort gezogenen Rahmen können raumbeanspruchende oder raumbeeinflussende Planungen und Maßnahmen untersagt werden, wenn ein Verfahren zur Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung eingeleitet worden ist. Die Möglichkeit einer Untersagung besteht auch dann, wenn zu befürchten ist, daß bei Durchführung der Maßnahmen die Einhaltung geltender Raumordnungsprogramme unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden wird (§ 16 Abs. 1).

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Die Landesregierung

Die Landesregierung hat in einem Abstand von zwei Jahren den Raumordnungsbericht zu erstatten.

b) Die oberste Landesplanungsbehörde

Der Nieds. Minister des Innern hat als oberste Landesplanungsbehörde das Landes-Raumordnungsprogramm zu entwerfen. An der Erarbeitung des Landes-Raumordnungsprogramms sollen

alle öffentlichen Planungsträger beteiligt werden, soweit sie von den Planungen berührt werden und von ihrem Aufgabenbereich her für die Landesplanung von Bedeutung sind. Ebenso sind die kommunalen Spitzenverbände und die Träger der Regionalplanung zu beteiligen, indem ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf des Landes-Raumordnungsprogramms gegeben wird und Anregungen und Bedenken mit ihnen zu erörtern sind (§ 5 Abs. 3).

Die oberste Landesplanungsbehörde ist ferner für die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen neben den oberen Landesplanungsbehörden zuständig.

c) Die oberen Landesplanungsbehörden

Die Bezirksregierungen, die früher Träger der Regionalplanung waren, haben nunmehr in erster Linie raumbeobachtende und die Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung sichernde Funktionen. So können sie bei Vorhaben, die über den Bereich einer unteren Landesplanungsbehörde hinausgehen, Raumordnungsverfahren durchführen und raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen untersagen [146].

---

146) §§ 14 Abs. 1, 15 Abs. 1.

d) Die unteren Landesplanungsbehörden

Die unteren Landesplanungsbehörden (Landkreise und kreisfreie Städte) haben ebenso wie die oberen Landesplanungsbehörden hoheitliche Aufsichtsfunktionen auszuüben. Sie nehmen diese Aufgaben als Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises wahr (§ 11 Abs. 2).

e) Die Landkreise und kreisfreien Städte als Träger der Regionalplanung

Im Gegensatz zu allen anderen Flächenländern der Bundesrepublik hat Niedersachsen die Regionalplanung den Landkreisen und kreisfreien Städten übertragen, und zwar als eine Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises (§ 7 Abs. 1). Die Landkreise und kreisfreien Städte nehmen mithin in Niedersachsen eine Doppelfunktion wahr. Zum einen sind sie staatliche Aufsichtsbehörden, zum anderen sind sie Planungsträger der Regionalplanung, die von ihnen als Selbstverwaltungsaufgabe wahrgenommen wird.

f) Kommunale Körperschaften als Träger der Regionalplanung - Verband Großraum Hannover, Verband Großraum Braunschweig -

aa) Der Verband Großraum Hannover

Der "Verband Großraum Hannover" ist durch Gesetz zur Ordnung des Großraumes Hannover am 14.12.1962 [147] geschaffen worden. Mitglieder des Großraumverbandes sind die Gemeinden und Gemeindeverbände. Von seiner inneren Struktur ist der Verband der Verfassung niedersächsischer Landkreise angenähert [148].

147) GVBl., S. 235; zuletzt geändert durch Gesetz v. 2.11.1977, GVBl., S. 569.

148) §§ 36, 40 des Gesetzes zur Ordnung des Großraumes Hannover (GrRG-H).

Ebenso wie der frühere Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in seiner ehemaligen Doppelfunktion als Landesplanungsgemeinschaft und kommunaler Zweckverband hat der Großraumverband Hannover nicht nur Planungsfunktionen, sondern auch die Möglichkeit, durch eine eigene aktive Bodenpolitik, Wirtschaftsförderung und Verkehrspolitik die Lebensverhältnisse im Planungsbezirk unmittelbar zu gestalten.

Die Regionalplanung obliegt ihm im Rahmen des Nieders. NROG als eine Aufgabe des eigenen Wirkungskreises. Als Auftragsangelegenheit nimmt er die Sicherung der Raumordnung innerhalb seines Bereichs (Raumordnungsverfahren, Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, Landesplanerisches Rahmenprogramm) sowie die auf ihn übertragenen Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde und der unteren Naturschutzbehörde wahr [149].

Der Aufgabenbereich des Großraumverbandes stellt mithin ebenso wie früher beim Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ein Mixtum aus staatlichen Auftragsangelegenheiten, Selbstverwaltungsaufgaben, Planungs-, zugleich aber auch Durchführungsbefugnissen dar, die dem Verband ein verhältnismäßig umfassendes Gestaltungsrecht über die Infrastruktur des Verbandsgebietes gewähren. Es ist ihm ferner gestattet, aktive Bodenpolitik durch Erwerb von Freiflächen zu Erholungs-, Siedlungs- oder Bauzwecken zu betreiben. Ferner obliegen ihm überörtliche Aufgaben der Wirtschaftsförderung, der Verbesserung der Infrastruktur sowie der Verkehrsverhältnisse. Außerdem kann der Verband auf Antrag eines Verbandsmitgliedes dessen Aufgaben und Einrichtungen übernehmen, wenn dies für die Erfüllung der Verbandsaufgaben förderlich erscheint.

---

149) § 11 Abs. 3 NROG., §§ 6, 13 GrRG-H.

bb) Der Verband Großraum Braunschweig

Der Verband Großraum Braunschweig ist durch das Gesetz über die Errichtung eines Verbandes Großraum Braunschweig (GrRG-B) vom 16.10.1973 errichtet und bereits 1978 wieder aufgelöst worden [150]. In der Aufgabenstellung und Organisation sowie der Zuordnung von Aufgaben des eigenen und übertragenen Wirkungskreises entsprach er dem Verband Großraum Hannover. Hervorzuheben ist, daß in dem Großraum-Gesetz Braunschweig die für den Großraum Hannover geschaffene gesetzliche Ermächtigung "andere entwicklungsbestimmende Maßnahmen durchführen (zu können), soweit es für die Verbandsaufgaben förderlich ist und die Verbandsmitglieder dazu nicht in der Lage sind" noch weiter ausgeformt worden war. Danach konnte der Großraumverband nicht nur Freiflächen durch Bodenerwerb freihalten, sondern nunmehr auch kraft Gesetzes Aufgaben in den Bereichen des Aufbaues und Erhaltung bedeutsamer Erholungseinrichtungen, des öffentlichen Nahverkehrs, der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung übernehmen, wenn die Durchführung dieser Aufgaben durch die Verbandsmitglieder nicht zweckmäßig oder unwirtschaftlich war (§ 8 Abs. 1 GrRG-B).

---

150) vgl. GrRG-B v. 16.10.1973, GVBl., S. 363, geändert durch Gesetz vom 2.11.1977, GVBl., S. 578 und das Gesetz über die Auflösung des Verbandes Großraum Braunschweig vom 26.5.1978, GVBl., S. 420.

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Niedersachsen hat im Vergleich zu den zuvor erörterten Bundesländern die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung am stärksten ausgestaltet, da es die Landkreise und kreisfreien Städte in die Regionalplanung einbezogen und ihnen die an sich staatliche Planung als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises übertragen hat [151].

Das gilt aber nicht für den Bereich der kreisangehörigen Gemeinden. Diese werden nach wie vor auf ein rechtlich unverbindliches Anhörungsverfahren bei der Erarbeitung Regionaler Raumordnungsprogramme verwiesen [152].

V. Nordrhein - Westfalen

1. Rechtsgrundlagen

Das Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalens beruht auf dem Landesentwicklungsprogrammgesetz vom 19.3.1974 [153] und dem Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes vom

---

151) § 7 NROG.

152) § 8 Abs. 3 NROG.

153) GV NW., S. 96.

8.4.1975 [154] in der Neufassung des Landesplanungsgesetzes vom 7.12. 1976 [155] . Hiernach weisen Aufgaben und Organisation der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen folgende Grundzüge auf:

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Die Landesplanung hat als übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende Planung für eine den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Landesentwicklung zu sorgen. Sie soll die Landesentwicklung so beeinflussen, daß unerwünschte Entwicklungen verhindert, erwünschte Entwicklungen hingegen ermöglicht und gefördert werden. Sie ist auf Landesebene und im Regierungsbezirk gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung im Rahmen des Landesplanungsgesetzes (§ 1).

3. Organisation

Die Organisation gliedert sich wie in den meisten Bundesländern in einen durchgehenden Landesplanungsbehördenzug und

154) GV NW., S. 294.

155) GV NW., S. 416.

in außerhalb dieses Behördenzuges stehende besondere regionale Planungsträger. Die Aufgabe der regionalen Planung wird durch Bezirksplanungsräte wahrgenommen.

a) Der Landesplanungsbehördenzug

Oberste Landesplanungsbehörde (Landesplanungsbehörde) ist der Ministerpräsident [156]. Bezirksplanungsbehörde ist der Regierungspräsident. Die Planungsaufsicht im Kreis wird vom Oberkreisdirektor als untere staatliche Verwaltungsbehörde wahrgenommen [157].

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges

Auf regionaler Ebene wird die Landesplanung von Bezirksplanungsräten wahrgenommen, die bei den Regierungspräsidenten errichtet werden. Ihre stimmberechtigten Mitglieder werden ausschließlich von den dem Regierungsbezirk angehörenden Kreisen und kreisfreien Städten gestellt (§ 5 Abs. 1 u. 2). Daneben gehören den Bezirksplanungsräten beratende Mitglieder an, die entweder die Wirtschaft vertreten (Industrie-, Handels-, Landwirtschaftskammern, Vertreter der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) oder aus dem Verwaltungsbereich stammen (Oberkreisdirektoren, Oberstadtdirektoren, Vertreter der Landschaftsverbände) [158].

---

156) Vgl. LT.-Drs. 7/1166, S. 17;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW, § 2 LaPlaG, Anm. 4.

157) §§ 3 Abs. 1, 4.

158) § 6, Abs. 1 u. 3.

Eigene Rechtspersönlichkeit besitzen die Bezirksplanungsräte nicht.

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm)

Wie Schleswig-Holstein hat auch Nordrhein-Westfalen die Grundsätze und Ziele der Raumordnung in einem Landesentwicklungsprogramm festgelegt, das in Form eines Gesetzes vom Landtag verabschiedet worden ist. Grund für die Herausnahme des Landesentwicklungsprogramms aus dem administrativen Bereich war, daß nach Auffassung des Landtages angesichts der sachlichen und politischen Bedeutung, die der Landesplanung für die gesamte Landesentwicklung zukommt, die im Landesentwicklungsprogramm festzulegenden Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung durch das Parlament selbst in der Form eines Gesetzes bestimmt werden sollten [159]. Das Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) unterscheidet gemäß der Gesetzessystematik des ROG "Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung" und "Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes".

Die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung stellen materielle Raumordnungsprinzipien dar, die die Raumordnungs-

---

159) LT-Drs. 6/1808;
LT-PlPr. 6/72;
LT-Drs. 7/1764, S. 1;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., Die Entwicklung des nordrhein-westfälischen Landesplanungsrechts und seine Beziehungen zum Raumordnungsrecht des Bundes, Tz. 1.43.

grundsätze des ROG ergänzen und landesbezogen konkretisieren [160]. Sie sprechen insbesondere den Umweltschutz, den Grundsatz der Verdichtung, das zentralörtliche Gliederungsprinzip und die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, der Freizeitmöglichkeiten der Bevölkerung und der landwirtschaftlichen und forstwirtschaftlichen Flächen an [161].

Die Allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes streben eine Konkretisierung der Landesraumordnungsgrundsätze an. Sie enthalten jene verbindlichen landesplanerischen Aussagen, die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze des Landesentwicklungsprogramms erforderlich sind [162]. In starker Anlehnung an das administrative Landesentwicklungsprogramm [163] legen die Allgemeinen Ziele die wesentlichen Merkmale für die Abgrenzung der Verdichtungsgebiete und ländlichen Zonen fest, sprechen die Einteilung des Landes in ein System sich funktional ergänzender zentralörtlicher Stufen und die Aufgliederung des Landes in Entwicklungsschwerpunkte an und heben die Bedeutung der Freiräume hervor. Letztlich werden Allgemeine Ziele für Sachbereiche (Städtebau und Wohnungswesen, gewerbliche Wirtschaft, Energiewirtschaft, Land- und

---

160) Zinkahn / Bielenberg, § 2, Anm. 1 ROG;
LT-Drs. 7/1166, S. 15;
LT-Drs. 7/1764, 2627;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 1 LEPr, Anm. 1

161) Landesentwicklungsprogrammgesetz, Abschn. I, §§ 1 - 18.

162) LT-Drs. 7/1166, S. 15;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 19 LEPr., Anm. 1.

163) Bekanntmachung des Ministers für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten v. 7.8.1964, MBl., S. 1205;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 19 LEPr., Anm. 2.

Forstwirtschaft, Verkehr, Bildungswesen usw.) bestimmt [164].

b) Die Landesentwicklungspläne

Die Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Gesamtentwicklung des Landes fest (§ 13 Abs. 1). Sie dienen damit der sachlichen und räumlichen Konkretisierung und Vertiefung des Landesentwicklungsprogramms. Darüber hinaus treffen sie Aussagen über die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung des Landes. Sie sind Grundlage für die auf regionaler Ebene zu erarbeitenden Gebietsentwicklungspläne [165].

c) Die Gebietsentwicklungspläne

Die Gebietsentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest (§ 14 Abs. 1). Sie konkretisieren mithin sachlich und räumlich das Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne für die Regierungsbezirke und enthalten die landesplanerischen Aussagen über die räumliche und strukturelle Entwicklung dieser Gebiete [166].

---

164) Landesentwicklungsprogrammgesetz, Abschn. II u. III.

165) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes, LT-Drs. 7/1166, S. 20 zu Nr. 6, § 13;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 13 LaPlaG, Anm. 1.

166) LT-Drs. 7/1166, S. 21 zu Nr. 70 (§ 14);
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 14 LaPlaG, Anm. 3-5.

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung sowie landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung

Nach § 37 Abs. 1 gelten neben den Grundsätzen der Raumordnung des § 2 Abs. 1 ROG auch die Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen unmittelbar für die Behörden des Bundes und des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände, die öffentlichen Planungsträger sowie im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben für die bundesunmittelbaren und die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Diese Planungsträger haben bei ihren Planungen und Entscheidungen die Grundsätze im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens gegeneinander und untereinander abzuwägen.

b) Die Bindungswirkung der Allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung

Die Allgemeinen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die räumliche Struktur des Landes und für die Sachbereiche [167] sind von den vorgenannten Planungsträgern bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 37 Abs. 2), d.h., die Planungsträger haben die Zielvorgaben einzuhalten, wobei ihnen kein Raum mehr für eine Abwägung bleibt [168].

---

167) Abschn. II u. III des Landesentwicklungsprogrammgesetzes.

168) LT-Drs. 7/3236, S. 8;
Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanungsrecht NW., § 37 LEPr., Anm. 3.

c) Die Anpassungspflicht genehmigter Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung und die Erteilung eines Planungsgebotes

Die Verpflichtung der Gemeinden zur Anpassung einer bestehenden Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung ist für den Fall gedacht, daß eine Gemeinde es ablehnt, ihre bereits genehmigten Bauleitpläne zu ändern und rechtsverbindlich aufgestellten Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen. Nur der Landesregierung wird dieses Recht eingeräumt, das sie mit den Mitteln der Kommunalaufsicht durchsetzen kann.

Nur im Ausnahmefall ist die Landesregierung auch berechtigt, ein Planungsgebot auszusprechen, wenn dies zur Verwirklichung von Planungen mit hervorragender Bedeutung für die überörtliche Wirtschaftsstruktur oder allgemeine Landesentwicklung erforderlich ist und Bauleitpläne von der Gemeinde hierfür noch nicht aufgestellt sind und die Verwirklichung der Planung die Übernahme der davon betroffenen und im Landesentwicklungsplan sowie in einem Gebietsentwicklungsplan dargestellten Flächen in die Bauleitplanung zwingend erfordert (§ 19 Abs. 2).

d) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Auch in Nordrhein-Westfalen können raumordnungswidrige Maßnahmen und Planungen öffentlicher Planungsträger unter den Voraussetzungen des § 7 ROG untersagt werden.

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Der Landtag

Aufgabe des Landtages ist es, das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz zu beschließen (§ 12).

b) Die Landesregierung

Die Landesregierung hat dem Landtag in 2-jährigen Abständen einen Landesentwicklungsbericht zu erstatten (§ 23 Abs. 2).

c) Die Landesplanungsbehörde

Die für die Raumordnung und Landesplanung zuständige oberste Landesbehörde (Landesplanungsbehörde), d. h. der Ministerpräsident, hat das vom Landtag zu beschließende Landesentwicklungsprogramm und die Landesentwicklungspläne zu erarbeiten. Nach Zuleitung der Landesentwicklungspläne über die Landesregierung an den Landtag hat die Landesplanungsbehörde die Landesentwicklungspläne im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuß des Landtages und im Einvernehmen mit den beteiligten Ministerien aufzustellen [169]. Ferner ist es Aufgabe der Landesplanungsbehörde, darauf hinzuwirken, daß bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung und entsprechenden raumwirksamen Investitionen die Grundsätze der Ziele der Raumordnung und Landesplanung beachtet werden. Sie hat ferner auf eine Abstimmung die Ländergrenzen überschreitende Planungen hin-

169) §§ 2, Ziff. 1, 13 Abs. 2.

zuwirken und über Meinungsverschiedenheiten bei der Erarbeitung von Gebietsentwicklungsplänen zwischen den Bezirksplanungsräten sowie zwischen den Bezirksplanungsräten und Bezirksplanungsbehörden zu entscheiden (§ 2 Ziff. 2 bis 4).

d) Die Bezirksplanungsbehörden

Die Bezirksplanungsbehörden haben bei der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen das Erörterungsverfahren mit den Beteiligten durchzuführen (§ 15 Abs. 1). Sie haben die Geschäfte des Bezirksplanungsrates wahrzunehmen (§ 9 Abs. 1). Ihnen obliegt ferner die Aufsicht über die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei raumwirksamen behördlichen Maßnahmen und Planungen ihres Bezirks (§ 3 Abs. 2).

e) Die Oberkreisdirektoren

Die Oberkreisdirektoren als untere staatliche Verwaltungsbehörde haben gegenüber übergeordneten Planungsbehörden die Verpflichtung, auf die Einhaltung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung bei behördlichen Planungen und Maßnahmen sowie Vorhaben im Kreise zu achten (§ 4).

f) Die Bezirksplanungsräte

Aufgabe der Bezirksplanungsräte ist es (§ 7 Abs. 1), sachliche und verfahrensmäßige Entscheidungen zur Erarbeitung des Gebietsentwicklungsplanes durch die Bezirksplanungsbehörde zu treffen und die Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes zu beschließen. Während des Erarbeitungsverfahrens kann er der Bezirksplanungsbehörde Weisungen erteilen und

jederzeit Auskunft über den Stand des Verfahrens verlangen.

Daneben wirken die Bezirksplanungsräte an zahlreichen landesplanerischen Prozessen mit. So sind sie von der Landesplanungsbehörde an der Erarbeitung der Landesentwicklungspläne zu beteiligen. Über die Anpassung künftiger Bauleitplanungen an Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind die Bezirksplanungsräte ebenfalls zu hören. Die Bezirksplanungsbehörden können Entscheidungen im Anhörungsverfahren nur im Einvernehmen mit den Bezirksplanungsräten treffen. Auch im Falle der Festsetzung eines Planungsgebotes für Gemeinden (§ 19 Abs. 2) ist von der Landesregierung den betroffenen Bezirksplanungsräten Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das gilt auch im Fall der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen.

Ferner steht den Bezirksplanungsräten das Recht auf Unterrichtung und Mitberatung bei der Vorbereitung und Festlegung raumbedeutsamer und strukturwirksamer Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung auf nahezu allen infrastrukturell bedeutsamen Gebieten zu (§ 7 Abs. 2).

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Während kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern früher als Mitglieder der Landesplanungsgemeinschaften - Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungscharakter - Gebietsentwicklungspläne zu erarbeiten hatten [170], steht diese

170) §§ 7, Abs. 3b, 16 LPlG v. 7.5.1962, GVBl., S. 229.

Aufgabe nunmehr den Bezirksplanungsräten zu, deren stimmberechtigte Mitglieder von den Vertretungen der Gemeinden und Kreise gestellt werden [171]. Ob mit der Einführung der Bezirksplanungsräte die Landesplanung tatsächlich eine Ausformung als "gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung" [172] gefunden hat und ob die "Bezirksplanungsräte kommunale Selbstverwaltungen auf regionaler Ebene sind, der Stärkung der Selbstverwaltung dienen und gleichzeitig die Koordination mit dem Land erhöhen" [173], ist heftig umstritten.

Die Landesregierung sieht in der Errichtung von Bezirksplanungsräten bei den Regierungspräsidenten eine Bestätigung der Regionalplanung als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung [174].

Die kommunalen Spitzenverbände sehen hingegen in der Einführung der Bezirksplanungsräte "eine Entkommunalisierung des Prozesses der regionalen Entwicklungsplanung..., die nicht so hingenommen werden könne" [175].

---

171) § 7 Abs. 1 LPlG i.d.F. v. 7.12.1976, GVBl., S. 416.

172) Entschließungsantrag der Landtagsfraktionen v. 3.5.1972, LT-Drs. 7/1662.

173) So Dr. Antwerpes, 49. Sitzung des Ltg. Nordrhein-Westfalen, am 17.5.1972, Pl.Pr. S. 1821, (C).

174) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der LPlG v. 11.6.1974, LT-Drs. 7/3928, S. 21, B.

175) Bericht des Ausschusses für Landesplanung zur 2. Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungsgesetzes v. 5.2.1975, LT-Drs. 7/4745, S. 3;

Stellungnahmen des Städtetages Nordrhein-Westfalen, v. 5.7. u. 7.10.1974, Zuschr. 7/2871 und 7/3050;

Stellungnahmen des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, v. 8.10.1974 und 14.2.1975, Zuschr. 7/3057 und 7/3320 sowie APr. des Ausschusses für Landesplanung, 46. Sitzung, am 10.10.1974, APr. 7/1637.

Ob die Erwartung . der Landesregierung erfüllt oder die Kritik der kommunalen Spitzenverbände bestätigt werden wird, kann erst die Planungspraxis der Bezirksplanungsräte erweisen. Festzuhalten bleibt jedoch, daß das Land Nordrhein-Westfalen zwar in der Organisationsform der Regionalplanung, nicht aber in der Art der Mitwirkung der Kommunen an der Landesplanung neue Wege beschritten hat. Ebenso wie in den meisten der vorbesprochenen Bundesländer beschränkt sich die Beteiligung der Kommunen auf eine mitgliedschaftliche Mitwirkung bei der Willensbildung der Regionalplanung.

VI. Rheinland Pfalz

1. Rechtsgrundlagen

Eine gesetzliche Grundlage hat die Landesplanung in Rheinland-Pfalz als letztes Flächenland der Bundesrepublik etwa ein Jahr nach Inkrafttreten des ROG erhalten. Nach seiner letztgültigen Fassung vom 8. Februar 1977 [176] weist das LPlG in Rheinland-Pfalz folgende Aufgabenstellung und Organisationsform auf:

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Ebenso wie Niedersachsen trennt Rheinland-Pfalz die Begriffe Raumordnung und Landesplanung und weist ihnen unterschiedliche Aufgaben zu.

a) Aufgabe der Raumordnung

Aufgabe der Raumordnung ist es, das Land Rheinland-Pfalz und

---

176) GVBl., S. 213.

seine Teile in ihrer räumlichen Struktur so zu entwickeln, daß mit dieser Entwicklung der freien Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft am besten gedient wird. Wegen der besonderen Grenzlage des Landes ist ausdrücklich hervorgehoben, daß es auch Aufgabe der Raumordnung ist, räumliche Voraussetzungen für die Zusammenarbeit im europäischen Raum zu schaffen und zu fördern [177].

b) Aufgabenstellung für die Landesplanung

Die Aufgabe der Landesplanung wird ebenso wie in Niedersachsen in Rheinland-Pfalz in der Verwirklichung der Raumordnung gesehen. Es ist Aufgabe der Landesplanung, überörtliche, überfachliche und zusammenfassende Planungen zu erarbeiten sowie raumbedeutsame Maßnahmen öffentlicher Planungsträger unter raumordnerischen Gesichtspunkten aufeinander abzustimmen [178].

3. Organisation

Ebenso wie Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen kennt Rheinland-Pfalz einen dreistufigen Landesplanungsbehördenzug und daneben regionale Planungsgemeinschaften.

a) Der Landesplanungsbehördenzug

Oberste Landesplanungsbehörde ist der Ministerpräsident. Ihm ist ein Landesplanungsbeirat zugeordnet, dessen Mitgliederzahl nicht 37 übersteigen soll. Nach dem Vorbild der bis Ende

177) Vgl. § 1.
178) § 4.

des 2. Weltkrieges bestehenden Landesplanungsgemeinschaften und der in den in anderen Ländern bestehenden Beiräte sind im Landesplanungsbeirat des Landes Rheinland-Pfalz ebenfalls alle raumwirksamen Kräfte der öffentlichen Hand und der Wirtschaft vertreten [179].

Obere Landesplanungsbehörden sind die Bezirksregierungen.

Die Kreisverwaltungen sind untere Landesplanungsbehörden.

b) Die Planungsträger außerhalb des Landesplanungsbehördenzuges

Die Planungsgemeinschaften sind durch das Landesgesetz über die Einteilung des Landes in Regionen vom 16.3.1967 [180] gebildet worden; ihnen gehören alle kreisfreien Städte und Landkreise des Gebietes einer Region an. Sie nehmen die Regionalplanung als Pflichtaufgabe wahr und unterliegen der Fachaufsicht des Landes [181].

Den Planungsgemeinschaften sind regionale Planungsbeiräte zugeordnet, denen ebenfalls die raumwirksamen Kräfte der öffentlichen Hand, der Wirtschaft und Landwirtschaft angehören [182].

---

179) § 7 Abs. 1 u. 2.
180) GVBl., S. 68.
181) §§ 15 Abs. 2, 16 Abs. 8.
182) § 15 Abs. 4.

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Wiederholung der Grundsätze der Raumordnung des Bundes und Ergänzung dieser Grundsätze durch zusätzliche eigene Grundsätze

Dem Landesplanungsgesetz merkt man im materiellen Teil seine starke Anlehnung an das ein Jahr zuvor in Kraft getretene Raumordnungsgesetz des Bundes an. So hat Rheinland-Pfalz zunächst die Raumordnungsgrundsätze des Bundes übernommen und sich in dem materiellen Abschnitt des Rheinland-Pfälzischen Landesplanungsgesetzes weitgehend an die ersten Paragraphen des ROG angelehnt. Darüber hinaus sind diese Grundsätze gemäß dem eigenen Charakter des Landes Rheinland-Pfalz vor allem durch Bestimmungen über den Schutz der Landschaft, zur Vermeidung vom Umweltbeeinträchtigungen und über die Schaffung von Erholungsgebieten ergänzt worden [183]. Ebenso wie im ROG hat Rheinland-Pfalz auch die weitergehenden landesbezogenen Raumordnungsgrundsätze im Landesplanungsgesetz als unmittelbat geltendes Recht für die öffentlichen Planungsträger ausgestaltet [184].

b) Das Landesentwicklungsprogramm

Die Ziele der Landesplanung werden im Landesentwicklungsprogramm angegeben. Aufgabe des Landesentwicklungsprogramms ist es, das Land in Regionen einzuteilen, der Planungshoheit des Landes oder des Bundes unterliegende raumbedeutsame Maßnahmen

183) Vgl. § 2 ROG, § 2 LPlG.
184) Vgl. § 3 ROG, § 3 LPlG.

anzugeben, Gebiete, die einer besonderen Förderung bedürfen, auszuweisen und die für die künftige Entwicklung vorzusehenden Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung im Hinblick auf Ober- und Mittelbereiche festzulegen.

c) Die regionalen Raumordnungspläne

Aufgabe der regionalen Raumordnungspläne ist es, das Landesentwicklungsprogramm für den Bereich der Region zu vertiefen. Der regionalen Raumordnungsplan hat daher -ebenso wie das Landesentwicklungsprogramm- im wesentlichen die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung der Region, raumbedeutsame Fach- und Einzelplanungen für die Region, die landesplanerische Zweckbestimmung der Region und ihrer Teile, die zur Verwirklichung der Raumordnung geeigneten Maßnahmen und die für die künftige Entwicklung der Region vorzusehenden Unterzentren und Kleinzentren nebst Nahbereiche sowie sonstige Entlastungsorte anzugeben [185].

d) Das landesplanerische Gutachten

Unter der nicht ganz zutreffenden Bezeichnung "landesplanerisches Gutachten" verbirgt sich eine Vorab-Regelung für Raumordnungspläne, die die Zeit bis zur Aufstellung einer der beiden Raumordnungspläne (Landesentwicklungsprogramm, regionaler Raumordnungsplan) überbrücken soll [186].

Diese Vorab-Regelungen können sich auf bestimmte Gebiete des Landes beziehen und für diese Gebiete die Ziele der Landes-

185) § 12.
186) § 9 Abs. 2.

planung in sogenannten landesplanerischen Gutachten angeben. Dieses Gutachten enthält die bei Anwendung der Raumordnungsgrundsätze des Landes Rheinland-Pfalz unter Koordinierung von Fach- und Einzelplanungen sich ergebende notwendige Raumgestaltung dieses Bereiches.

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung sowie landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung

In Anlehnung an § 3 ROG hat Rheinland-Pfalz sowohl die in seinem Landesplanungsgesetz widderholten Grundsätze der Raumordnung des Bundes, als auch die eigenen Raumordnungsgrundsätze für alle Behörden und Planungsträger zu unmittelbar geltendem Recht erklärt und diese Planungsträger verpflichtet, im Rahmen des ihnen zustehenden Ermessens die Grundsätze gegeneinander und untereinander abzuwägen (§ 3 Abs. 1). Die Planungsträger der öffentlichen Hand sind mithin durch Gesetz, und zwar durch das Landesplanungsgesetz selbst zur Beachtung der Raumordnungsgrundsätze gehalten.

b) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Das Landesentwicklungsprogramm wird, von der Einteilung des Landes in Regionen abgesehen, durch die Landesregierung beschlossen und im Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz sowie im Bundesanzeiger veröffentlicht (§ 11 Abs. 1). Mit der Veröffentlichung wird das Landesentwicklungsprogramm verbindlich und ist von den Behörden, Planungsträgern sowie den Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts

bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen im Gebiete des Landes zu beachten [187].

Regionale Raumordnungspläne werden in der Rechtsform der Satzung beschlossen. Sie bedürfen der Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde und werden mit der Veröffentlichung des Genehmigungsbescheides im Staatsanzeiger verbindlich. Mit der Verbindlichkeit sind die gleichen Rechtsfolgen wie bei der Verbindlichkeitserklärung des Landesentwicklungsprogramms verbunden [188].

c) Der landesplanerische Einspruch

Der landesplanerische Einspruch umfaßt die Wesensmerkmale der Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen.

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Die oberste Landesplanungsbehörde

Dem Ministerpräsidenten obliegt als oberster Landesplanungsbehörde die Erarbeitung des Entwicklungsprogramms. Er hat ferner die Planungen anderer Länder mit der Planung des Landes Rheinland-Pfalz sowie die Planungen des Bundes und raumbedeutsame Maßnahmen, die für einen größeren Raum Bedeutung haben, und die Planungen der regionalen Planungsgemeinschaf-

187) § 11 Abs. 4.
188) § 14 Abs. 1, § 12 Abs. 2 u. 4.

ten aufeinander abzustimmen. Er ist ferner für die Genehmigung der regionalen Raumordnungspläne zuständig [189].

Zur Sicherung der Raumordnung kann die oberste Landesplanungsbehörde den landesplanerischen Einspruch einlegen. Allein sie hat die Möglichkeit, die beanstandete raumbedeutsame Maßnahme bis zur Höchstdauer von 12 Monaten und in Ausnahmefällen bis zu 2 Jahren zu untersagen [190].

b) Der Landesplanungsbeirat

Ebenso wie in den anderen Flächenländern kommen dem Landesplanungsbeirat lediglich beratende und empfehlende, nicht aber entscheidende Funktionen zu. Seine Mitwirkung bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms ist auf ein Anhörungsrecht begrenzt. Auch im Genehmigungsverfahren regionaler Raumordnungspläne durch die oberste Landesplanungsbehörde steht ihm nur ein Anhörungsrecht zu [191].

c) Die oberen Landesplanungsbehörden

Die oberen Landesplanungsbehörden haben raumbedeutsame Maßnahmen in ihrem Bereich aufeinander abzustimmen. Ihnen obliegt ferner die Fachaufsicht über die Planungsgemeinschaften. Außerdem können auch sie den landesplanerischen Einspruch gegen raumbedeutsame Maßnahmen einlegen, die die

---

189) § 6 Abs. 1, Ziff. 1.
190) §§ 6 Abs. 1, Ziff. 1, 11 Abs. 1, 18 Abs. 4, 19 Abs. 1.
191) §§ 8, 11 Abs. 1, 13 Abs. 1.

Durchführung der Ziele der Landesplanung erschweren oder unmöglich machen [192].

d) Die unteren Landesplanungsbehörden

Die Kreisverwaltungen sind untere Landesplanungsbehörden. Die unteren Landesplanungsbehörden haben die in ihrem räumlichen Bereich anfallenden raumbedeutsamen Maßnahmen aufeinander abzustimmen.

e) Die regionalen Planungsgemeinschaften

Den Planungsgemeinschaften obliegt die Aufstellung und Fortführung der regionalen Raumordnungspläne. Die Tätigkeit der Planungsgemeinschaften erstreckt sich auf reine Planung. Mittel zur Sicherung der Raumordnung stehen ihnen nicht zu [193].

Anzumerken ist, daß wie in Bayern und Nordrhein-Westfalen die Bezirksregierungen als örtlich zuständige obere Landesplanungsbehörden die Verwaltungsaufgaben der Planungsgemeinschaft unentgeltlich wahrzunehmen haben. Dazu werden bei den Bezirksregierungen leitende Planer für die Regionen bestellt, deren Aufgabe es ist, die regionalen Raumordnungspläne bis zur Beschlußreife nach Weisung der Planungsgemeinschaften vorzubereiten und die laufenden Geschäfte der Planungsgemeinschaften zu führen [194].

---

192) §§ 6 Abs. 1 Ziff. 2, 19 Abs. 1, 20 Abs. 1.

193) §§ 15 Abs. 2, 16 Abs. 8.

194) Gem.RdSchr. d. Staatskanzlei -Oberste Landesplanungsbehörde- u.d. Mdl. vom 30.9.1974, MBl., Sp. 1057.

f) Die regionalen Planungsbeiräte

Das Landesplanungsgesetz verpflichtet die Planungsgemeinschaften, regionale Planungsbeiräte zu bilden, in denen Bundesbehörden und andere raumwirksame Kräfte (Arbeitnehmer-, Arbeitgeberverbände, größere Siedlungsunternehmen, Verbände der Land-, Forst-, Wasserwirtschaft und der Industrie und Energiewirtschaft) vertreten sind. Die den Planungsgemeinschaften bindend aufgegebene Mustersatzung läßt erkennen, daß den regionalen Planungsbeiräten ebenso wie dem Landesplanungsbeirat lediglich beratende Funktionen zukommen [195].

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Die Mitwirkung an der Landesplanung erstreckt sich zunächst auf den Landesplanungsbeirat, in dem die kommunalen Spitzenverbände die Belange der Kommunen vertreten. Landkreise und kreisfreie Städte sind geborene Mitglieder der Planungsgemeinschaften. Darüber hinaus können größere kreisangehörige Städte auf ihren Antrag Mitglied der Planungsgemeinschaften werden. Da die Regionalplanung jedoch als Pflichtaufgabe unter der Fachaufsicht der Bezirksregierungen als oberer Landesplanungsbehörden durchzuführen ist, ist die Mitwirkung der Gemeinden und Gemeindeverbände im Bereich der Landesplanung nicht stark ausgeprägt. Sie beschränkt sich wie in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen auf eine mitgliedschaftliche Mitwirkung der Kommunen an der Regionalplanung.

---

195) § 15 der Mustersatzung, RdErl. d. Staatskanzlei -Oberste Landesplanungsbehörde- vom 26.5.1967, MBl., Sp. 590.

Eine Ergänzung der Landesplanung durch eine kommunale Entwicklungsplanung ist nicht vorgesehen.

VII. Saarland

1. Rechtsgrundlagen

Die Landesplanung im Saarland ist in organisatorischer Hinsicht durch das Fehlen einer Mittelinstanz gekennzeichnet. Einen durchgehenden Landesplanungsbehördenzug gibt es nicht. Die Organisation der Landesplanung und deren Aufgaben sind durch das Saarländische LPlG vom 27. Mai 1964 wie folgt geregelt [196]:

2. Allgemeine Aufgaben der Landesplanung

Obwohl das Saarland nicht wie Niedersachsen und Rheinland-Pfalz die Begriffe der Raumordnung und Landesplanung ausdrücklich voneinander trennt, geht es doch ähnliche Wege. Ohne den Begriff Raumordnung zu erwähnen, gibt § 1 als Ziel (offensichtlich der Raumordnung) an, das Landesgebiet in seiner Struktur zu einer Entwicklung zu führen, die den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und landschaftlichen Erfordernissen im Sinne des Gemeinwohls Rechnung trägt.

Die Landesplanung wird hierbei nur als Mittel zur Verwirklichung dieses Zieles angesprochen, und zwar als eine Institution, die übergeordnet, überörtlich und zusammenfassend zu planen hat. Hierbei sind als essentielle Aufgaben zur Erreichung des Zieles der Raumordnung die Darstellung der anzu-

---

196) ABl., S. 525.

strebenden Entwicklung des Landesgebietes durch die Landesplanung sowie die Abstimmung der Planungen der einzelnen Geschäftsbereiche der Landesregierung und die Vertretung der Landesinteressen bei der Raumordnung und den Fachplanungen des Bundes als Einzelaufgaben hervorgehoben worden [197].

3. Organisation

Entsprechend dem besonderen allgemeinen Verwaltungsaufbau kennt das Saarland lediglich einen einstufigen Landesplanungsbehördenzug. Einzige Landesplanungsbehörde ist der Minister des Innern.

Der Landesplanungsbehörde ist ein Landesplanungsbeirat zugeordnet, der sich aus allen raumwirksamen Kräften (kommunale Spitzenverbände, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammer, Landwirtschafts-, Arbeitskammer) zusammensetzt.

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Das Raumordnungsprogramm

Das Raumordnungsprogramm hat die Leitsätze für die räumliche Entwicklung des Landes zu enthalten (§ 2 Abs. 2).

b) Der Raumordnungsplan

Der Raumordnungsplan hat die Ziele der Raumordnung in ihrer unmittelbaren räumlichen Auswirkung darzustellen (§ 2 Abs. 3). Ein von der Landesplanungsbehörde aufgestellter und von der Landesregierung genehmigter Raumordnungsplan, der die zeichne-

197) § 1 Abs. 2 u. 3.

rische Darstellung der Ziele des Raumordnungsprogramms aufzuweisen hat, liegt nicht vor.

c) Raumordnungsteilprogramme der Raumordnungsteilpläne

Die Aufstellung räumlicher und sachlicher Teilprogramme und Teilpläne (Raumordnungsteilprogramme und Raumordnungsteilpläne) ist zulässig (§ 2 Abs. 4).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung sowie landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Im Saarland werden das Raumordnungsprogramm und der Raumordnungsplan sowie Raumordnungsteilprogramme und Raumordnungsteilpläne mit ihrer im LPlG zwingend vorgesehenen Bekanntmachung im Amtsblatt des Saarlandes für alle Behörden des Landes, die Landkreise, Ämter, Gemeinden und Planungsverbände nach § 4 des Bundesbaugesetzes sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts verbindlich. Diese Planungsträger haben bei ihren Planungen und Entscheidungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt werden, die Ziele der Raumordnung zu beachten. Planungen, die hiermit nicht im Einklang stehen, dürfen weder aufgestellt noch durchgeführt werden. Für bevorstehende Planungen besteht ein Anpassungszwang (§§ 8, 9).

b) Der Sicherungswiderspruch

Zur Sicherung der Ziele der Raumordnung kennt das Saarland

ebenso wie die anderen Bundesländer eine vorläufige befristete Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen, die als "Sicherungswiderspruch" bezeichnet wird. Nachgeordneten Behörden des Landes, kommunalen Gebietskörperschaften und Planungsverbänden nach § 4 des Bundesbaugesetzes sowie der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts können Planungen, Entscheidungen und Maßnahmen untersagt werden, wenn bei deren Durchführung die Gefahr besteht, daß Ziele der Raumordnung nicht mehr oder nur mit erheblichen Schwierigkeiten erreicht werden können und wenn ein Raumordnungsplan noch nicht vorliegt oder zur Beurteilung der durchzuführenden Maßnahmen nicht ausreicht. Auch hier handelt es sich um eine befristete Untersagung für die Höchstdauer von 2 Jahren (§ 10).

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Die Landesplanungsbehörde

Der Landesplanungsbehörde obliegt die Aufstellung des Raumordnungsprogramms, des Raumordnungsplanes sowie die Aufstellung von Raumordnungsteilprogrammen und Raumordnungsteilplänen [198]. Darüber hinaus hat die Landesplanungsbehörde die Befugnis, im Benehmen mit den beteiligten Landesministern Sicherungswiderspruch gegen raumordnungswidrige Maßnahmen zu erheben (§ 10).

---

198) §§ 2, 3.

b) Der Landesplanungsbeirat

Ebenso wie in den anderen Bundesländern hat der Landesplanungsbeirat keine entscheidende oder gestaltende Funktion. Seine Hauptaufgabe besteht darin, die Landesplanung zu fördern und die Landesplanungsbehörde bei grundsätzlichen Fragen sowie bei der Vorbereitung des Raumordnungsprogramms und der Aufstellung des Raumordnungsplanes zu beraten (§ 6 Abs. 1).

7. Die Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

Gemeinden, Ämter und Landkreise sind über ihre kommunalen Spitzenverbände im Landesplanungsbeirat vertreten (§ 6 Abs. 2). Eine Mitwirkung oder auch nur Anhörung der Kommunen bei der Aufstellung des Raumordnungsprogramms ist nicht vorgesehen. Hingegen wirken bei der Aufstellung des Raumordnungsplanes die Landkreise, kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden mit, für deren Entwicklung der Raumordnungsplan von Bedeutung ist (§ 4 Abs. 3).

Von dem Angebot des Gesetzgebers an Landkreise und Planungsverbände, sich die Aufstellung von Raumordnungsteilplänen für bestimmte Gebietsteile als staatliche Auftragsangelegenheiten übertragen zu lassen, haben die kommunalen Gebietskörperschaften und die von ihnen zu bildenden Verbände keinen Gebrauch gemacht.

VIII. S c h l e s w i g - H o l s t e i n

1. Rechtsgrundlagen

Die Landesplanung in Schleswig-Holstein ist ebenso wie die

Landesplanung im Saarland durch das Fehlen der Mittelinstanz gekennzeichnet, so daß es keinen durchgehenden Landesplanungsbehördenzug gibt. Nach dem Landesplanungsgesetz von 1971 [199] in der Fassung vom 13. Mai 1974 [200] vollzieht sich die Landesplanung in Schleswig-Holstein unter folgender Aufgabenstellung und Organisationsform:

2. Allgemeine Aufgabe der Landesplanung

Unter ausdrücklicher Kennzeichnung der Landesplanung als einer Aufgabe des Landes hat diese im Rahmen der gesetzlich vorgegebenen "Grundsätze zur Entwicklung des Landes" eine übergeordnete zusammenfassende Planung für eine den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und landschaftlichen Erfordernissen entsprechenden Ordnung des Raumes auf- und festzustellen, diese in Raumordnungsplänen niederzulegen und als weitere Aufgabe die Planungen der Minister sowie der Kommunen und anderer öffentlicher Planungsträger gemäß den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung aufeinander abzustimmen (§ 1).

3. Organisation

Ebenso wie das Saarland kennt Schleswig-Holstein nur eine Landesplanungsbehörde, nämlich den Ministerpräsidenten (§ 8 Abs. 1). Von der ihm eingeräumten Befugnis, die Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie die Wahrnehmung weiterer vorbereitender Aufgaben der Landesplanung auf einen Minister zu übertragen, hat der Ministerpräsident Gebrauch ge-

199) GVBl., S. 152.
200) GVBl., S. 128.

macht und dem Innenminister die Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie die Wahrnehmung aller weiteren vorbereitenden Aufgaben der Landesplanung übertragen. Lediglich grundsätzliche politische Fragen der Landesplanung sowie grenzüberschreitende Planungen hat der Ministerpräsident sich vorbehalten [201].

Der Landesplanungsbehörde ist, wie in den meisten Bundesländern, ein Landesplanungsbeirat zugeordnet, in dem die traditionellen raumwirksamen Kräfte vertreten sind [202].

4. Die Planungsmittel der Raumordnung und Landesplanung

a) Die Landesentwicklungsgrundsätze

Ebenso wie Nordrhein-Westfalen hat Schleswig-Holstein Landesentwicklungsgrundsätze außerhalb des LPlG in einem besonderen "Landesentwicklungsgrundsätzegesetz" festgelegt [203]. Hauptziel der Landesplanung ist hiernach die Weiterentwicklung des Landes in allen seinen Teilräumen. Die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit sollen in allen Teilen des Landes so entwickelt werden, daß sie im Verhältnis zum Bundes-

---

201) Organisationserlaß des Ministerpräsidenten über die Wahrnehmung von Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung vom 14.6.1971, ABl., S. 448.

202) Z. B. die kommunalen Spitzenverbände, Vertreter der Industrie- und Handelskammern, der Handwerkskammern, Landwirtschaftskammern, Gewerkschaften, der Arbeitgeberverbände sowie der Wissenschaft, § 10 Abs. 2.

203 Landesentwicklungsgrundsätzegesetz in der Fassung vom 11.12.1973, GVBl., S. 426.

durchschnitt zumindest gleichwertig sind [204]. Bei der Planung sind besonders der Umweltschutz und die natürlichen Lebensgrundlagen (Wasserwirtschaft und Wälder) zu berücksichtigen. Den Einwohnern sollen in zumutbarer Entfernung Dienstleistungen und Arbeitsplätze angeboten werden. Zentrale Orte sollen besonders gefördert werden [205]. Zugleich teilt dieses Gesetz das Land Schleswig-Holstein in sechs Planungsräume ein (§ 13).

b) Landesraumordnungsplan

Der Landesraumordnungsplan hat in einer übergeordneten und zusammenfassenden Planung eine den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und landschaftlichen Erfordernissen des Landes Schleswig-Holstein entsprechende Ordnung des Raumes für einen langfristigen Zeitraum von mindestens fünfzehn Jahren auf- und festzustellen [206]. Der Landesraumordnungsplan enthält die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die das ganze Land betreffen oder für die räumliche Beziehung des Landes untereinander wesentlich sind.

c) Die Regionalpläne

Regionalpläne sind für Teile des Landes erstellte Raumordnungpläne (§ 3 Abs. 1). Sie enthalten die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für Teilgebiete des Landes, die aus mehreren Kreisen und kreisfreien Städten bestehen. Sie haben insbesondere die ländlichen Zentralorte und Stadtrand-

---

204) § 2 Abs. 2 Landesentwicklungsgrundsätzegesetz.

205) §§ 2, 4, 5, 6, 8, 9ff. Landesentwicklungsgrundsätzegesetz.

206) §§ 1 Abs. 1a, 3 Abs. 1 u. 2.

kerne 2. Ordnung sowie die Funktionen und Entwicklungsziele dieser Orte und der Gemeinden, die keine Zentrale Orte sind, zu bestimmen und Angaben über wichtige und insbesondere überörtliche Infrastrukturmaßnahmen zu enthalten [207]. Sie sollen nach Möglichkeit der kommunalen Selbstverwaltung Ziele vorgeben (§ 6 Abs. 3).

d) Die Kreisentwicklungspläne

Die Kreisentwicklungspläne sind nicht Bestandteil der Landesplanung. Sie sollen die Landesplanung vielmehr lediglich auf kommunaler Ebene ergänzen (§ 11 Abs. 1).

5. Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze der Raumordnung sowie landesplanerischer Zielvorstellungen

a) Die unmittelbare Bindungswirkung der Landesentwicklungsgrundsätze

Da nicht das Landesentwicklungsgrundsätzegesetz sondern erst die Raumordnungspläne Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Sinne des § 5 Abs. 4 ROG enthalten, bindet das Landesentwicklungsgrundsätzegesetz mangels anderweitiger ausdrücklicher Bestimmung unmittelbar nur die Landesplanung. Die Landesplanungsbehörde hat diese Grundsätze gegeneinander abzuwägen und in Raumordnungsplänen zu konkretisieren [208].

---

207) § 6 Abs. 1 u. 2.

208) § 1 Abs. 1 u. 2 Landesentwicklungsgrundsätzegesetz.

b) Die Verbindlichkeitserklärung und ihre Rechtsfolgen

Eine besondere Verbindlichkeitserklärung von Raumordnungsplänen kennt das Landesplanungsrecht in Schleswig-Holstein nicht. Raumordnungspläne werden vielmehr mit ihrer Feststellung durch den Ministerpräsidenten als Landesplanungsbehörde und Bekanntmachung im Amtsblatt für Schleswig-Holstein wirksam (§ 17 Abs. 2). Von diesem Zeitpunkt an sind an den in den Raumordnungsplänen enthaltenen Zielen der Landesplanung alle Träger der öffentlichen Verwaltung gebunden. Sie haben sich für die Verwirklichung der Raumordnungspläne einzusetzen und dürfen keine Planungen aufstellen oder fortführen, die mit den Raumordnungsplänen nicht im Einklang stehen [209].

c) Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

Die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen ist unter den Voraussetzungen des § 7 ROG möglich. Darüber hinausgehende Regelungen enthält das Landesplanungsrecht nicht (§ 15).

6. Die Verteilung der Mittel der Landesplanung und ihrer Durchsetzungsmöglichkeiten auf die einzelnen Planungsträger

a) Der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde

Dem Ministerpräsidenten als Landesplanungsbehörde obliegen

---

209) § 4 Abs. 1.

alle nach dem Landesplanungsgesetz der Landesplanungsbehörde zugewiesenen und nicht für übertragbar erklärten Aufgaben. Hiernach ist der Ministerpräsident als Landesplanungsbehörde befugt, Raumordnungspläne festzustellen und bekanntzumachen, Raumordnungsverfahren durchzuführen sowie raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen zu untersagen [210].

Von der ihm nach § 8 Abs. 2 Satz 2 eingeräumten Möglichkeit, die Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie die Wahrnehmung weiterer vorbereitender Aufgaben der Landesplanung auf einen Minister zu übertragen, hat der Ministerpräsident Gebrauch gemacht. Mit Erlaß vom 14. Juni 1971 [211] ist dem Innenminister die Aufstellung von Raumordnungsplänen sowie die Wahrnehmung aller weiteren vorbereitenden Aufgaben der Landesplanung übertragen worden. Der Ministerpräsident hat sich aus diesem Aufgabenbereich lediglich die Wahrnehmung grundsätzlicher politischer Fragen der Landesplanung sowie der grenzüberschreitenden Planung vorbehalten.

b) Die Wahrnehmung von Aufgaben der Landesplanung durch den Innenminister

Der Innenminister hat nunmehr die Raumordnungspläne aufzustellen sowie alle weiteren vorbereitenden Aufgaben der Landesplanung, die der Ministerpräsident sich nicht vorbehalten hat, wahrzunehmen.

c) Der Landesplanungsbeirat

Der Landesplanungsbeirat hat die Landesplanungsbehörde in

210) §§ 8 Abs. 1 u. 2, 7 Abs. 2, 14, 15.
211) ABl., S. 448.

grundsätzlichen Fragen, insbesondere bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen, zu beraten. Dem Landesplanungsrat stehen daher ebenso wie in den anderen Bundesländern keine entscheidenden und gestaltenden Befugnisse zu.

7. Die Mitwirkung der Kommunen an der Landesplanung

a) Die Beteiligung der Kommunen an der Landesplanung

In Schleswig-Holstein ist auch die Regionalplanung Aufgabe der Landesplanungsbehörde. Kreise und kreisfreie Städte sind jedoch an der Aufstellung von regionalen Raumordnungsplänen zu beteiligen. Den Kreisen ist eine Anhörung der kreisangehörigen Gemeinden vorgeschrieben. Die Stellungnahmen der Kreise und kreisfreien Städte zu Raumordnungsplänen sind der Landesplanungsbehörde innerhalb einer Frist von 3 Monaten zuzuleiten. Da das Landesplanungsgesetz Aussagen über Notwendigkeit und Umfang der Berücksichtigung der Stellungnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften durch die Landesplanungsbehörde nicht enthält, handelt es sich bei der Beteiligung der Kommunen um ein bloßes Anhörungsverfahren.

b) Die Ergänzung der Landesplanung durch mittelfristige Entwicklungspläne der Kreise und kreisfreien Städte

In Schleswig-Holstein sind die Kreise und kreisfreien Städte verpflichtet, mittelfristige Entwicklungspläne (Kreisentwicklungspläne) aufzustellen (§ 11 Abs. 1). Schleswig-Holstein ist mithin neben Baden-Württemberg und Bayern das einzige Bundesland, das kommunale Entwicklungsplanung im Rahmen

der Landesplanung angesprochen hat. Im Gegensatz zu Bayern hat aber Schleswig-Holstein die Ergänzung der Landesplanung durch die kommunale Entwicklungsplanung nicht im Erlaßwege, sondern wie in Baden-Württemberg im Landesplanungsgesetz selbst geregelt und dadurch die Bedeutung kommunaler Entwicklungsplanung betont.

Der Kreisentwicklungsplan wird ebenso wie die kommunale Entwicklungsplanung in Baden-Württemberg und Bayern jedoch lediglich als ein Vollzugsplan zur Durchführung der in Raumordnungsplänen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung angesehen. Er ist keine gestaltende, sondern ausführende Planung, der die Ziele der Landesplanung bindend vorgegeben sind [212]. Wie in Baden-Württemberg und Bayern tritt daher kommunale Entwicklungsplanung nicht als ein der Landesplanung gleichwertiger und gleichberechtigter Planungspartner auf, sondern dient lediglich dem Vollzug staatlich vorgegebenen Planungsziele.

---

212) § 11 Abs. 2.

Dritter Teil

Die Grundzüge der Landesplanung bis 1945 und die heutige Aufgabenstellung und Organisation der Landesplanung - Ein Vergleich unter dem Gesichtswinkel der Leistungsbezogenheit

§ 6 Vergleichende Betrachtung und kritische Würdigung

I. Aufgabe und Begriffsbestimmung der Landesplanung

1. Aufgabe der Landesplanung

a) Die Landesplanung als umfassender Auftrag zur Verbesserung der sozioökonomischen Lebensverhältnisse

Während die Landesplanung bis 1945 im wesentlichen die Aufgabe hatte, den Raum nach der zweckmäßigsten Bodennutzung zu ordnen [213], wird heute die Aufgabe der Landesplanung umfassender verstanden. Aufgabe der Planung ist es nach übereinstimmender Auffassung in der Literatur und in den Landesplanungsgesetzen, die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Raumes so zu entwickeln, daß sie gemäß dem von der Verfassung vorgegebenen Leitbild den Belangen der

213) S. 34, 35.

Gesamtheit, aber auch des einzelnen am besten dienen [214].

b) Kritische Würdigung

Diese Ausweitung des Aufgabenbereichs der Landesplanung ist zu begrüßen. Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine Verbesserung räumlicher Verhältnisse darf nach den Vorgaben der Verfassung und den gesellschaftspolitischen Ordnungskriterien nicht nur eine wirtschaftlich optimale und staatspolitisch günstige Nutzung des Bodens, sondern muß die Verbesserung der gesamten Lebensverhältnisse der Gemeinschaft unter Berücksichtigung der grundsätzlich garantierten freien Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen stehen.

c) Ergebnis

Der Entwicklung der Aufgabenstellung der Landesplanung zu einem umfassenden Gestaltungsauftrag mit dem Ziel, eine Verbesserung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Belange der Gemeinschaft, aber auch des einzelnen zu erzielen, ist zuzustimmen.

2. Begriffsbestimmung der Landesplanung

a) Die heutige Begriffsbestimmung

Während die Landesplanung bis 1945 zwingend eine zwischen-

---

214) Arbeitsgemeinschaft der Landesplaner der BRD in: Landesplanung -Begriffe und Richtlinien- S.26, 30;
Brügelmann, ROG, Einl. I 2d;
Dittrich, Raumordnung und Leitbild, Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Hochschule in Wien, Heft 2, S. 20 ff;
Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauR, Rdnr. 3;
Prager, zitiert in: Umlauf, S. 48;
Prager, Vorarbeiten für die Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den mitteldeutschen Industriebezirk, zitiert in: Umlauf, S. 47;
Vgl. Preuss. OVGE 53, 190;
Zinkahn - Bielenberg, § 1 ROG, RdZiff. 1, S. 12.

gemeindliche (überörtliche), alle Bodennutzungsfaktoren erfassende (zusammenfassende) und auf freiwilliger Basis zu berücksichtigende (übergeordnete) Planung war [215], ist diese Begriffsbedeutung für die heutige Landesplanung zu eng geworden.

Zwar ist an dem Begriffsbestandteil der "Überörtlichkeit" der Planung unverändert festgehalten worden. Landesplanung ist daher auch heute zwingend eine oberhalb gemeindlicher Grenzen sich vollziehende Planung. Die Begriffsbestandteile der "zusammenfassenden" und "übergeordneten" Planung sind hingegen ausgeweitet worden. Als eine "zusammenfassende" (Gesamt-)Planung wird heute nur die Planung verstanden, die alle raumrelevanten sozio-ökonomischen Lebensverhältnisse erfaßt, deren Gestaltung und Entwicklung erforderlich ist, um das von der Verfassung vorgegebene raumordnerische Leitbild zu verwirklichen. Unter dem Begriff der "übergeordneten" Planung wird heute jedoch nicht mehr eine sich lediglich außerhalb und oberhalb gemeindlicher Grenzen vollziehende zwischengemeindliche Planung verstanden, die auf freiwilliger Grundlage von den Gemeinden und Gemeindeverbänden berücksichtigt werden kann. Übergeordnet ist vielmehr nach heutiger Auffassung eine Planung nur dann, wenn sie von einem den Gemeinden übergeordneten Funktionsträger kraft eigenen hoheitlichen Rechts erstellt wird, so daß die Kommunen an die Zielvorgaben dieser Planung gebunden sind [216].

---

215) S. 36, 37.

216) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauR, Rdnr. 1;
Gildemeister, Landesplanung, S. 26, 27;
SARO-Gutachten, S. 85.

b) Kritische Würdigung

Die Ausweitung der Begriffsbestandteile "zusammenfassend" und "übergeordnet" ist sachgerecht. Aufgabe der Raumordnung und Landesplanung ist es, die Gesamtheit der Lebensbeziehungen der Gemeinschaft und des einzelnen zu entwickeln und sich nicht auf die Bodennutzung zu beschränken [217]. Sieht man im Gegensatz zu der früheren Auffassung die Landesplanung nicht als eine zuordnungsfreie freiwillig übernommene Selbstverwaltungsangelegenheit, sondern als Ausfluß der jedem Staatswesen zukommenden Ordnungsfunktion an, so stellt sich die Landesplanung als eine der Ordnungsfunktion der Bundesländer entspringende Befugnis dar, die im Rahmen der verfassungsmäßigen Grenzen die Gemeinden als funktional nachgeordnete Aufgabenträger bindet.

Hingegen begegnet die Übernahme des Begriffsbestandteils der Überörtlichkeit der Planung in seiner ursprünglichen Bedeutung Bedenken.

Solange die Landesplanung als eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit angesehen wurde, war die Betonung ihrer Überörtlichkeit existenznotwendig, um dadurch hervorzuheben, daß die Landesplanung den örtlichen Planungsraum nicht berührte, unverbindlich für die gemeindliche Planungshoheit war und demgemäß auch nicht mit gebietsreformerischen Überlegungen in Verbindung gebracht werden konnte. Eine Landesplanung, die den Anspruch erhoben hätte, unmittelbar die gemeindliche Planungshoheit binden zu wollen, wäre am Widerstand der Kommunen gescheitert. Gesetzliche Maßnahmen zur Institutionalisierung einer Landesplanung mit Zwangsdurch-

---

217) Vgl. § 1 ROG;
§§ bzw. Art.1 der LPlG der Bundesländer.

setzungsmöglichkeiten wären - jedenfalls vor 1933 - nicht zu erwarten gewesen, wie das Scheitern der Entwürfe des Preuß.-Städtebaugesetzes und.des Reichsstädtebaugesetzes mit seinen überörtlichen Planungsmöglichkeiten zeigt [218]. Die Abgrenzung der Landesplanung von der örtlichen Planungshoheit durch eine starke Betonung des Begriffsbestandteils der Überörtlichkeit war daher aus der damaligen Situation heraus von existentieller Bedeutung für die Landesplanung.

Diese Bedeutung kommt dem Begriff der Überörtlichkeit nicht mehr zu, wenn man unter Landesplanung die aus der staatlichen Ordnungsfunktion abzuleitende Befugnis der Länder versteht, im Rahmen ihres verfassungsrechtlichen Auftrages den Raum durch eigene Maßnahmen und Zielvorgaben aus staatlich landeshoheitlicher Sicht für die nachgeordneten Funktionsträger zu ordnen. Unter diesem Aspekt ist die Überörtlichkeit keine wesensmäßige Voraussetzung für das Vorliegen einer Landesplanung mehr, sondern lediglich eine tatsächliche und rechtliche Folge der den Ländern im föderalistischen Staatsaufbau kraft eigenen Rechts und Verfassungsauftrages zustehende Ordnungs-, Gestaltungs- und mithin auch Planungsfunktion.

Die Beibehaltung des Begriffs der Überörtlichkeit im bisherigen Sinne würde darüber hinaus zu folgenden Bedenken führen:

Die Begriffe Landesplanung und Raumordnung werden sowohl in einem Teil des LPlG als auch in der Literatur weitgehend be-

---

218) Brügelmann-Förster, Einl. z. BBauG, Anm. B IV, 2c, d; Gramke, S. 94, 97.

deutungsidentisch verwandt [219].

Würde man mithin für die Landesplanung und Raumordnung das Erfordernis der Überörtlichkeit aufstellen, so wären die Kommunen von jeder planenden Raumordnung ausgeschlossen, da ihre Planungen, auch wenn sie sich noch so sehr als eine zusammenfassende und den kommunalen Fachplanungen, aber auch räumlich den Stadtteilbezirken übergeordnete Gesamtplanung darstellen würden, wegen fehlender Überörtlichkeit der Raumordnung nicht zugerechnet werden könnten. Damit wären die Gemeinden trotz nahezu einhelliger Anerkennung einer zum essentiellen Kernbereich der Selbstverwaltung gehörenden gemeindlichen Planungshoheit [220] von jeder umfassenden, raumordnenden und die Entwicklung steuernden Gesamtplanung ausgeschlossen. Die planende Raumordnung würde mithin vor der kommunalen Ebene Halt machen und die Gemeinden in die Rolle von Erfüllungsgehilfen überörtlicher Planungsvorstellungen und Zielvorgaben abdrängen. Auf diese Entwicklung weisen die LPlG der Länder Baden-Württemberg [221], Bayern [222] und Schleswig-Holstein [223] hin, die übereinstimmend gemeindliche Entwicklungsplanung als Vollzug der Ziele der Regionalplanung ansehen [224].

Eine derartige Entwicklung erscheint aber deshalb bedenklich, weil sie den Gemeinden als der bürgernächsten Verwaltungs-

---

219) Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBeR, Rdn. 2,3;
Evers, Recht der Raumordnung, S. 41;
LPlG Baden-Württemberg, § 1;
LPlG Bayern, Art. 1;
LPlG Hessen, § 1;
LPlG Nordrhein-Westfalen, § 1;
Schultze, Raumordnungsplan und gemeindliche Selbstverwaltung, S. 15;
Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, S. 17 mit weiteren Literaturnachweisen unter Anm. 23.

220) Vgl. aus der umfassenden Literatur inbes. Stern/Burmeister, S. 28, Anm. 98 mit zahlreichen Nachweisen.

221) S. 49 ff.

222) S. 58 ff.

223) S. 112 ff.

224) Vgl. oben S. 58, 68, 119, 120.

stufe im föderalistischen Staatsaufbau mit dem größten bürgerunmittelbaren Investitionsaufwand [225] aus nicht mehr zeit- und sachgemäßen Gründen verwehren würde, ihre zahlreichen Fachplanungen wie Bauleitplanung, Finanz-, Sozial- und Schulentwicklungsplanung in einer integrierten Gesamtplanung "aus einem Guß" zusammenzufassen, nach gesamtstädtischen Belangen unter Berücksichtigung der vorgegebenen Ziele der Landesplanung zu ordnen und eine derartige Gesamtplanung in ein alle Verwaltungsstufen des föderalistisches Staatswesen erfassendes raumordnendes Planungssystem einzubringen.

Obwohl das in der Literatur nicht ausdrücklich hervorgehoben wird, scheint das Festhalten an dem überlieferten Begriff Überörtlichkeit die größte Hemmschwelle darzustellen, die einer Einbeziehung der kommunalen Planung in ein alle Stufen des föderalistischen Staatswesen erfassendes Planungssystem entgegensteht. Nur so läßt es sich nämlich erklären, daß alle Bemühungen um eine Ausweitung der Raumordnung/Landesplanung auf die kommunale Ebene bei den Kreisen, wo die "Überörtlichkeit" der Planung im traditionellen Sinne gewahrt bleibt, aufhört [226] und die Stadtentwicklungsplanung als eine Planung angesehen wird, die außerhalb eines Systems der raumordnenden Bundes-, Landes-, Regional- und Kreisplanung steht.

---

225) Raske, Die kommunalen Investitionen in der BRD, S.33,34.

226) Göb/Laux/Salzwedel/Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 84-86, 124;
Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 507 ff.

Letztlich erscheint das Festhalten an dem überlieferten Begriff der "Überörtlichkeit" auch deshalb nicht mehr vertretbar, weil eine Raumplanung sich an den sozio-ökonomischen Planungseinheiten des zentralörtlichen Gliederungsprinzips zu orientieren hat und die Planung einer Großstadt im Hinblick auf die Planungseinheiten ebenso als "überörtlich" angesehen werden kann, weil sie neben einem Oberzentrum eine Reihe von mittelzentralen Nebenzentren in ihre Planung zu integrieren hat. Es erscheint deshalb überzeugender, auf den Begriffsbestandteil der "Überörtlichkeit" als essentielle Voraussetzung für das Vorliegen einer Raum-(Landes-) Planung zu verzichten. "Landes"-planung sollte mithin nicht schlechthin bedeutungsidentisch mit dem Begriff der Raumordnung sein, sondern vielmehr nur den Funktionsträger kennzeichnen, von dem die Planung stammt und zugleich das Planungsgebiet angeben. Raumordnende Planung des Bundes wäre mithin eine Bundes(raumordnungs)planung, weil sie vom Bund für das Bundesgebiet durchgeführt wird. Landesplanung wäre die raumordnende Planung eines Landes für das Landesgebiet. Regionalplanung wäre die raumordnende Planung eines regionalen Planungsträgers für sein regionales Planungsgebiet [227].

Diese Planungen wären - wie jede andere Tätigkeit dieser Aufgabenträger auch - nur deshalb zwangsläufig überörtlich, weil es sich um überörtliche Funktionsträger handelt, die für einen größeren Raum tätig werden.

---

227) So bereits Werner Weber für den Begriff Landesplanung im Jahre 1963, vgl. DÖV 1963, S. 785, 786;
so auch Schulz-Gadow, Die Elemente der Raumordnung und Raumplanung in der kommunalen Neugliederung, S. 12 ff., wenn auch mit anderer Begründung.

Damit wäre die formale Hemmschwelle für die Einbeziehung einer zusammenfassenden, übergeordneten gemeindlichen Entwicklungsplanung in ein Gesamtplanungssystem beseitigt. Diese Entscheidung könnte mithin davon abhängig gemacht werden, ob der Verfassungsauftrag zur Raumordnung die kommunale Ebene mit erfaßt, ob die Gemeinden und Gemeindeverbände über geeignete Planungsmittel verfügen und ob eine Integrierung von raumordnenden Planungen so unterschiedlicher Funktionsträger möglich erscheint.

c) Ergebnis

An der essentiellen Bedeutung der Begriffsbestandteile "übergeordnete" und "zusammenfassende" Planung i. S. einer raumordnenden Gesamtplanung ist festzuhalten. Der Begriffsbestandteil der "Überörtlichkeit" gehört nicht zu den wesensmäßigen Voraussetzungen für das Vorliegen einer raumordnenden Gesamtplanung, sondern ist vielmehr eine zwangsläufige Folge der Aufgabenstellung des Funktionsträgers und seiner Stellung im Raum.

II. Der Wandel der Landesplanung von einer kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe zu einer landeseigenen Aufgabe bzw. auf regionaler Ebene zu einer staatlichen Auftragsangelegenheit - Pflichtaufgabe nach Weisung

1. Die Landesplanung als staatliche Aufgabe

Während die Landesplanung bis 1945 eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung war [228], wird sie von allen Bundesländ-

228) S. 37, 38.

dern als eine staatliche Aufgabe angesehen [229].

2. Kritische Würdigung

Dieser Entwicklung ist beizupflichten, denn "es ist dem Staat von seinem Wesen her aufgetragen, die Ordnung des menschlichen Zusammenlebens zu sichern, und, wo nötig, herzustellen. So wie der Staat von dieser umfassenden Ordnungsfunktion aus für eine angemessene Rechtsordnung, Wirtschaftsordnung und Sozialordnung sorgt, ist ihm auch die Aufgabe gestellt, eine ausgeglichene Raumordnung zu gewährleisten" [230]. Es erscheint daher mit dem sozial-staatlichen Verfassungsauftrag, die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernisse unter Abwägung der Belange der Gesamtheit, aber auch des einzelnen optimal zu entwickeln, nicht vereinbar, die Landesplanung und Raumordnung wie in früherer Zeit zum aus-

---

229) Vgl. Baden-Württemberg, § 1 LPlG, S. 56, 57;
Bayern, Art. 1 LPlG, S. 60;
Hessen, § 1 LPlG, S. 70;
Niedersachsen, § 1 NROG, wegen der Regionalplanung vgl. aber § 7 NROG;
Nordrhein-Westfalen bezeichnet zwar die Landesplanung als eine"gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung" (§ 1, Abs. 3 LPlG), aber auch in NW. wird die Landesplanung (Regionalplanung) ihrem Rechtscharakter nach als rein staatliche Angelegenheit angesehen und der Kennzeichnung als "gemeinschaftliche Aufgabe" nur organisatorische Bedeutung beigemessen, vgl. Niemeier-Dahlke-Lowinski, Landesplanung in NW., § 1 LaPlaG, Anm. 27, § 14 LaPlaG., Anm. 2;
Rheinland-Pfalz, § 1 LPlG, S. 100;
Saarland, § 1 LPlG, S. 112;
Schleswig-Holstein, § 1 LPlG.

230) SARO-Gutachten, S. 9.

schließlichen Gegenstand freiwilliger Vereinbarungen zwischen den Kommunen zu machen und damit die Erfüllung dieses Auftrags dem "freien Spiel der Kräfte" zu überlassen. Dies würde zu einer Ungleichheit im Raum und zu einer Chancenungleichheit des einzelnen führen. Bereits an dieser Stelle der Überlegungen fällt jedoch auf, daß aus der so grundlegenden Änderung der Rechtsnatur und der Zuordnung dieser Aufgabe von den Kommunen zum Staat ebenso weitreichende Konsequenzen in räumlicher und organisatorischer Hinsicht nicht gezogen worden sind. Ebenso wie vor 1933 decken sich die Planungsgrenzen nicht mit Verwaltungsgrenzen. Grundsätzlich wird wie zu der Zeit, als die Landesplanung eine reine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung war, diese trotz ihres Wandels zu einer Aufgabe des Staates nicht ausschließlich von Behörden des allgemeinen Staatsaufbaues, sondern von Planungsgemeinschaften wahrgenommen, die nur zu diesem Zweck gebildet worden sind und in Aufgabenstellung und Struktur den bis 1945 bestehenden regionalen Planungsgemeinschaften ähneln.

3. Ergebnis

Raumordnung (Landesplanung) ist eine sich aus der Ordnungsfunktion des Staates ergebende unmittelbare Aufgabe des Staates. Dem entspricht die Wandlung der Rechtsnatur der Landesplanung von einer Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu einer landesunmittelbaren Aufgabe bzw. auf regionaler Ebene zu einer Auftragsangelegenheit oder Pflichtaufgabe nach Weisung.

Auffällig ist jedoch, daß ein ebenso grundlegender Wandel

in räumlicher und organisatorischer Hinsicht erfolgt ist.

Die Planungsgrenzen auf regionaler Ebene entsprechen wie vor 1933 nicht den Verwaltungsgrenzen. Trotz des Wandels der Raumordnung der Länder (Landesplanung) zu einer staatlichen Aufgabe wird diese überwiegend nicht von unmittelbaren Landesbehörden, sondern wie bis 1945 von ausschließlich zu diesem Zweck gegründeten Planungsgemeinschaften wahrgenommen, die sich überwiegend oder ausschließlich aus kommunalen Mitgliedern zusammensetzen.

III. Die Beibehaltung des Grundsatzes der scharfen Trennung von Planung und Planungsdurchführung

1. Ausgangssituation

Ebenso wie bis 1945 die strikte Beachtung und Wahrung der Planungshoheit der Gemeinden eine Existenzfrage für die Landesplanung war, war diese auch gehalten, sich von der tatsächlichen Durchführung landesplanerischer Zielvorstellungen zu distanzieren. Da die Planungsgemeinschaften über eigene Finanzquellen nicht verfügten, hätte die Übernahme der Plandurchführung die Erhebung von Zwangsbeiträgen der kommunalen Mitglieder vorausgesetzt und damit zu einem Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden geführt. Die tatsächliche Plandurchführung hätte auch in die Allzuständigkeit der Gemeinden eingegriffen und zu einem mindestens ebenso starken Widerstand der Kommunen wie bei Eingriffen in die kommunale Planungshoheit geführt. Aus der damaligen Situation heraus war daher die scharfe Trennung von Planung und Plandurchführung zwangsläufig und für die Landesplanung lebensnotwendig.

Obwohl diese Ausgangssituation sich mit dem Wandel der Landesplanung von einer freiwillig zu übernehmenden und durchzuführenden Selbstverwaltungsaufgabe zu einer unmittelbaren Staatsaufgabe grundlegend geändert hat und die Landesplanung ihre Legitimation auch auf regionaler Ebene aus Gesetzen und nicht aus freiwilliger Anerkennung durch die Kommunen ableitet, hat sich auf der für die konkreten Investitionen entscheidenden regionalen Ebene nichts geändert. Bis auf die Großraumverbände in Niedersachsen [231] stehen den regionalen Planungsgemeinschaften und Planungsverbänden nur Planungs-, aber keine Durchführungsbefugnisse zu.

2. Kritische Würdigung

Gerade die in jüngster Zeit geführte Diskussion um die Ablösung der bisher noch für die Raumordnung und Landesplanung typischen flächenreservierenden Auffangplanung (Ende-offen-Planung) [232] durch eine den Finanz- und Zeitfaktor in die Planung einbeziehende Entwicklungsplanung [233] hat die Schwächen des Auseinanderfallens von Planungs- und Investitionsträgern verdeutlicht.

---

231) S. 84, 85.

232) Vgl. insbesondere den Flächennutzungsplan, § 5 BBauG, aber auch die bisher vorliegenden Gebietsentwicklungspläne NW.

233) Raumplanung - Entwicklungsplanung, Bd. 80 der Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung.

Mit Recht hat Frido Wagener mehrfach darauf hingewiesen, daß eine Planung nur dann sinnvoll sei, wenn sie mit möglichst hoher Wahrscheinlichkeit auf Durchführung und Beachtung im Verwaltungshandeln rechnen könne, wenn also Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle sich möglichst in einer Hand befänden [234].

Diesen Überlegungen ist zuzustimmen. Bei einem Zusammenfallen von Planungs- und Finanzhoheit sowie Entscheidungs- und Ausführungsbefugnisse werden bereits bei der Aufstellung der Planung finanzielle Realisierungschancen der Planziele nach allgemeiner Verwaltungserfahrung berücksichtigt werden. Eine derartige Planung wird finanzgerechter als die Planung sein, die eine andere Planungsinstanz erstellt hat, die nicht über die Finanzhoheit und das Wissen um die Finanzkraft des Plandurchführenden verfügt. Liegen Planerstellung und Plandurchführung in einer Hand, so wird der Investitionsträger sich stärker an eine eigene als an eine fremde Planung gebunden fühlen und in stärkerem Umfange Maßnahmen unterlassen, die nicht der eigenen Planung entsprechen. Er wird sich mithin planungsgerechter verhalten.

3. Ergebnis

Eine sachliche Notwendigkeit, an dem insbesondere auf regio-

---

234) Frido Wagener, Von der Raumordnung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 95;
Zur künftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 259, 260;
vgl. auch Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 506.

naler Ebene auch heute noch praktizierten Grundsatz der Trennung der Planung von der Plandurchführung festzuhalten, besteht nicht. Es erscheint vielmehr im Interesse der Planverwirklichung geboten, auf jeder Ebene der Haupteinheiten öffentlicher Leistungsverwaltung Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle zusammenzufassen. Dies würde insbesondere eine Neuordnung der Regionalplanung (reine Planungsbefugnisse) und der gemeindlichen Planung, die überwiegend als reine Ausführungsplanung angesehen wird, erfordern.

IV. Die Beibehaltung des Gegenstromprinzips

1. Ausgangssituation

Während die Landesplanung bis 1945 darauf angewiesen war, bei der Erstellung einer überörtlichen, zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung möglichst umfassend die örtlichen Planvorstellungen zu berücksichtigen, um die freiwillige Beachtung und Durchführung landesplanerischer Zielvorstellungen zu erreichen [235], bestehen derartige Gründe für die Beibehaltung des Gegenstromverfahrens nicht mehr. Die Gemeinden sind kraft Gesetzes zur Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung verpflichtet [236]. Die Landesplanung kann die Berücksichtigung ihrer Ziele mit einer Reihe von Zwangsmitteln herbeiführen [237]. Gleichwohl wird un-

---

235) S. 40, 41;
Umlauf, S. 50.

236) §§ 4 Abs. 5, 5 Abs. 4 ROG;
§ 1 Abs. 4 BBauG.

237) Übersicht, Anhang, S. 252.

verändert an dem Gegenstromverfahren festgehalten [238].

2. Kritische Würdigung

Dies erscheint auch erforderlich. Zwar ist die Schutz- und Durchsetzungsfunktion des Gegenstromverfahrens für die Landesplanung entfallen. Das von der Verfassung der Raumordnung vorgegebene Leitbild verpflichtet jedoch die Landesplanung, nach dem Sozialstaatsprinzip die Interessen der Gemeinschaft, aber auch die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen zu berücksichtigen. Die Einzelinteressen konkretisieren sich aber im Bereich der Raumordnung am treffendsten in den Ordnungswünschen und Entwicklungsvorstellungen der Einzelräume. Dieses an sich auf Konfliktsituationen angelegte Leitbild der Raumordnung erfordert daher zwingend Rücksichtnahme auf die Interessen der Einzelräume und den Ausgleich gegenläufiger Interessen. Das Gegenstromverfahren ist das geeignete Mittel, um die Forderungen des verfassungsmäßigen Leitbildes der Raumordnung zu verwirklichen. Hierin ist heute die Notwendigkeit und die eigentliche Begründung für die Beibehaltung des Gegenstromprinzips zu sehen [239].

Bereits in diesem Zusammenhang erhebt sich jedoch die Frage, ob die aus der Zeit vor 1945 unverändert übernommene Ver-

---

238) Vgl. insbesondere § 1 Abs. 4 ROG.

239) Brügelmann-Cholewa, § 1 ROG, Anm. I,6.; III;
Ernst, in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 42;
Vgl. Zinkahn/ Bielenberg, § 1 ROG, Rdn. 3, 7.

wirklichung des Gegenstromverfahrens mittels personeller/ mitgliedschaftlicher Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung noch zeitgemäß ist und eine angemessene Berücksichtigung der Interessen der Einzelräume gewährleistet.

Dies erscheint bereits deshalb zweifelhaft, weil die kommunalen Vertreter im Bereich der Regionalplanung nicht mehr partnerschaftlich an der Erstellung einer Regionalplanung beteiligt werden, die als Aufgabe der Selbstverwaltung ohne staatliche Einwirkungsmöglichkeiten zu beschließen ist. Die heutige Regionalplanung unterliegt den gesetzlichen Vorgaben des ROG, der LPlG sowie der Landesentwicklungsprogrammgesetze, Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne. Sie stellt im wesentlichen eine Konkretisierung dieser Vorgaben für einen engeren örtlichen Bereich dar. Außerdem sind die regionalen Planungsgemeinschaften und Planungsverbände an Weisungen gebunden [240]. Die Kommunen haben mithin bei weitem nicht mehr den Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum der Zeit vor 1945, um die Interessen der Einzelräume gleichwertig und partnerschaftlich vortragen und berücksichtigen zu lassen.

Ebenso schwer wiegt, daß die staatlichen und kommunalen Beiträge zur Regionalplanung von qualitativ unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen müssen. Während die staatliche Seite sich auf eine zusammenfassende, übergeordnete und überörtliche Gesamtkonzeption der Planung berufen kann, fehlt

---

240) Vgl. S. 130.

diese Möglichkeit den kommunalen Vertretern für die Geltendmachung der Interessen der Einzelräume. Das Planungsinstrumentarium der Gemeinden kennt eine obligatorische zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung nicht. Die gemeindlichen Planungen zerfallen vielmehr in eine Reihe von Einzel-(Fach-)planungen wie Schulentwicklungs-, Bauleit-, Sozial-, Sportstättenleit- und Finanzplanung. Wegen des Fehlens einer der landesplanerischen Sachaussagen qualitativ gleichwertigen gemeindlichen Gesamtkonzeption der Planung werden sich die Sachaussagen der Gemeinden zum Regionalplan naturgemäß mehr auf Einzelprobleme räumlicher und fachlicher Art beschränken müssen. Sie werden daher von vornherein in ihrer Aussagekraft der regionalen Gesamtkonzeption unterlegen sein.

3. Ergebnis

Das Verfassungsgebot, bei der Entwicklung des Gesamtraumes die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen zu berücksichtigen, erfordert zwingend die Beibehaltung des Gegenstromverfahrens.

Es scheint jedoch bedenklich, das Gegenstromverfahren wie in der Zeit vor 1945 durch eine personelle/mitgliedschaftliche Beteiligung der Gemeinden an der Regionalplanung zu verwirklichen.

Eine stärkere gleichwertige Form der Mitwirkung der Gemeinden an der Landesplanung wäre anzustreben.

V. Die Beibehaltung früherer Organisationsstrukturen trotz des grundlegenden Wandels der Aufgaben und der Rechtsnatur der Landesplanung

1. Das Aufgeben des Grundsatzes der Übereinstimmung von Verwaltungs- und Planungsgrenzen

a) Ausgangssituation

Während bis 1933 Landesplanungsgemeinschaften freiwillige Zusammenschlüsse darstellten, deren Planungsgrenzen naturgemäß nicht mit Verwaltungsgrenzen übereinstimmen konnten [241], waren mit der Ersten VO zur Durchführung der Reichs- und Landesplanung vom 15.2.1936 [242] die Planungsgrenzen der Landesplanungsgemeinschaften mit bestehenden Verwaltungsgrenzen deckungsgleich gemacht worden [243]. Nunmehr besteht ein räumlicher Planungszustand, der an die Zeit vor 1933 erinnert, denn in 8 von 12 Bundesländern decken sich auf regionaler Ebene die Planungsgrenzen mit den Grenzen der staatlichen Mittelinstanzen nicht [244].

b) Kritische Würdigung

Die bereits gegen das Auseinanderfallen von Planungs- und Planausführungsfunktionen dargelegten Gründe [245] sprechen

---

241) S. 42.

242) RGBl. I, S. 104.

243) S. 42, 43.

244) Ausnahmen bilden Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in denen - bis auf die Großraumverbände Hannover und Braunschweig - die Regionalplanungsgrenzen sich entweder mit den Grenzen der staatlichen Mittelinstanz oder den Grenzen der Landkreise und kreisfreien Städte decken, sowie das Saarland und Schleswig-Holstein, in denen es staatliche Mittelinstanzen nicht gibt.

245) S. 134.

ebenso auch gegen eine Trennung von Planungs- und Verwaltungsgrenzen. Wenn bereits die funktionale Divergenz von Planungszuständigkeit und Planausführung die Verwirklichungschancen und damit den Wert der Planung deutlich beeinträchtigen, so gilt das in noch stärkerem Maße, wenn zu dieser funktionalen noch eine räumliche Zersplitterung der Zuständigkeiten hinzutritt. Den Vertretern einer alle Haupteinheiten öffentlicher Leistungsverwaltung umfassenden Entwicklungsplanung [246] ist mithin darin zuzustimmen, daß eine effektive Raumordnung für den Bereich eines Landes (Landesplanung) nicht nur die Zusammenführung der Funktionen, Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle erfordert, sondern auch die Übereinstimmung von Verwaltungsraum und Planungsraum voraussetzt [247]. Für die Landesgrenzen ist diese Forderung erfüllt. Mit diesem Gebot nach Effizienz der Landesplanung ist aber der derzeitige Zustand der Verwaltungs- und Planungsgrenzen auf regionaler Ebene nicht zu vereinbaren.

Es bleibt jedoch zu prüfen, ob Verwaltungs- und Planungsgrenzen sich nicht bereits so weit auseinanderentwickelt haben, daß die Zusammenführung dieser Grenzen nur mit so großen organisatorischen Schwierigkeiten und unter Verzicht auf in jahrelanger Tätigkeit erarbeiteten Planungsergebnissen erkauft werden müßte, daß die Zusammenführung der Grenzen unwirtschaftlich wäre, weil sodann mit der Regionalplanung bei der Stunde Null neu begonnen werden müßte.

---

246) Vgl. die Nachweise oben in Anm. 234 (S. 134).

247) So insbes. Frido Wagener, vgl. die Nachweise oben, Anm. 234.

Ein Vergleich der Grenzen der Regierungsbezirke mit den Planungsgrenzen auf regionaler Ebene beweist jedoch, daß die Befürchtungen grundlos sind.

In Baden-Württemberg besteht die staatliche Mittelinstanz aus 4 Regierungsbezirken. Die Regierungsbezirksgrenzen durchschneiden keine Regionalverbandsgrenzen. Den Regierungsbezirken sind vielmehr jeweils 3 bzw. dem Regierungsbezirk Freiburg 4 Regionalverbände zugeordnet worden [248].

Auch in Bayern werden Planungsgrenzen durch Regierungsbezirksgrenzen nicht getrennt. Bayern hat innerhalb der Verwaltungsgrenzen der Regierungsbezirke 18 Planungsregionen gebildet, von denen in aller Regel 2 bis 3 Planungsregionen einem Regierungsbezirk zugeordnet sind. Die Regierungsbezirksgrenzen sind mit den dem jeweiligen Bezirk zugeordneten Grenzen der Planungsregionen deckungsgleich [249].

In Hessen decken sich hingegen die Regierungsbezirksgrenzen und die Grenzen der Planungsregionen nicht. Dem Regierungsbezirk Darmstadt sind die Planungsregionen Rhein-Main-Taunus, Untermain und Starkenburg zugeordnet. Zu dem Regierungsbezirk Kassel gehört die Planungsregion Nordhessen. Die Planungsregion Mittel-Osthessen wird durch Regierungsbezirksgrenzen zerschnitten. Der Bereich um Marburg und das osthes-

---

248) Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Verwaltungsreform (Regionalverbandsgesetz), LT-Drs. V - 4002 sowie die nach S. 18 abgedruckte Karte zur Neugliederung;
Gildemeister, Landesplanung, S. 62.

249) Zweiter Raumordnungsbericht der Bayerischen Staatsregierung, Karte 37, "Verwaltungsgliederung der Gebietsreform", Stand 1.7.1972, S. 239 sowie die Karten 40 und 41 über Planungsregionen und zentrale Orte und Siedlungsschwerpunkte, S. 253, 255.

sische Bergland gehören zum Regierungsbezirk Kassel, während die restliche Fläche dieser Planungsregion dem Regierungsbezirk Darmstadt zugeordnet ist [250].

Niedersachsen hat die Landkreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Regionalplanung bestimmt. Die Bezirksgrenzen zerschneiden daher Planungsgrenzen nicht. Hiervon machen lediglich die Großraumverbände Braunschweig und Hannover eine Ausnahme, bei denen ein planerischer Sonderstatus aufgrund ihrer besonderen Lage als bevölkerungsmäßig und industriell stark verdichtete Räume mit insularen Charakter in einem ansonsten stark land- und forstwirtschaftlich geprägten Flächenland gerechtfertigt erscheint.

Nordrhein-Westfalen ist noch unproblematischer als Niedersachsen, da alle Regierungsbezirksgrenzen zugleich Planungsgrenzen für die bei den Regierungspräsidenten gebildeten und für die Regionalplanung zuständigen Bezirksplanungsräte darstellen [251].

Auch Rheinland-Pfalz hat wie Baden-Württemberg und Bayern den Weg gewählt, innerhalb bestehender Regierungsbezirksgrenzen eine Untergliederung der Bezirke in Planungsregionen vorzunehmen. Den Regierungsbezirken gehören 2 bis 4 Planungs-

---

250) Hessen'80, Großer Hessenplan - Landesentwicklungsplan - Karte: "Planungsregionen", S. 86, Karte: "Hessen und angrenzende Länder", S. 126.

251) S. 88.

regionen an. Die Bezirksgrenzen sind -bis auf verhältnismäßig kleine Gebiete, die 2 Regionen angehören- mit den Grenzen der den Regierungsbezirken zugeordneten Planungsregionen deckungsgleich [252].

Im Saarland gibt es die Problematik unterschiedlicher Verwaltungs- und Planungsgrenzen nicht, da eine staatliche Mittelinstanz fehlt und die durch Raumordnungsteilpläne des Landes festgelegte Planungsgrenzen mithin nicht durch Verwaltungsgrenzen durchschnitten werden [253].

In Schleswig-Holstein gibt es ebenfalls keine Abweichungen bzw. Überschneidungen staatlicher Verwaltungsgrenzen mit Planungsgrenzen. Auch hier fehlt eine staatliche Mittelinstanz. Die Regionalplanung vollzieht sich innerhalb vom Landesentwicklungsgrundsätzegesetz gebildeter 5 regionaler Planungsräume, die Verwaltungsgrenzen nicht schneiden [254].

Dieser Überblick zeigt, daß die Regionalplanung sich grundsätzlich innerhalb bestehender Regierungsbezirksgrenzen verwirklicht. Mehrere regionale Planungsräume könnten daher entweder innerhalb bestehender Regierungsbezirksgrenzen zu einer Einheit zusammengefaßt oder als Teilplanungen der Regierungsbezirke fortgeführt werden. Das gilt auch für Hessen,

---

252) Raumordnungsbericht 1975 der Landesregierung Rheinland-Pfalz, Karte 23, "Stand der Flächennutzungsplanung" und Karte 24, "Änderung der Einteilung in Regionen".

253) Wegen des derzeitigen Standes der Raumordnungsteilplanung vgl. Raumordnungsbericht 1974 der Bd.Reg., S. 162.

254) § 13 Landesentwicklungsgrundsätzegesetz v. 13.4.1971, GVBl., S. 157.

wo lediglich die Planungsregion Mittel-Osthessen aufgeteilt oder als gemeinsame Planung zweier Regierungsbezirke fortgeführt werden müßte.

Mit der Zusammenführung regionaler Planungs- und Regierungsbezirksgrenzen, die nach den vorstehenden Ausführungen ohne weiteres möglich ist, würden auch weitere Gründe gegenstandslos werden, die die Notwendigkeit divergierender Verwaltungs- und Planungsgrenzen begründen sollen. Zum einen wird darauf verwiesen, daß es Hauptaufgabe der Raumordnung sei, die wichtigsten Daseinsfunktionen wie Arbeit, Wohnen, Bildung, Erholung, Versorgung und Verkehr innerhalb vertretbarer zeitlicher und räumlicher Grenzen zusammenzufassen und daß diese Aufgabe die Bildung besonderer Raum- und Planungseinheiten erforderlich machten, deren Grenzen in aller Regel mit bestehenden Verwaltungsgrenzen nicht übereinstimmten [255]. Zum anderen fehlten den Verwaltungsgrenzen im Gegensatz zu den Planungsgrenzen die zur Anpassung an sich ändernde Lebensverhältnisse notwendige Flexibilität [256].

Einer innerhalb bestehender Regierungsbezirksgrenzen sich verwirklichende Regionalplanung wäre es möglich, bei sachlicher Notwendigkeit den Gesamtraum des Bezirks in Teilräume

---

255) Becker-Marx, Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 59.

256) Lange, Regionen, in: HRR, Bd. III, Sp. 2709, 2710; Bd.Reg., Kriterien für die Regionenabgrenzung, Raumordnungsbericht 1974, S. 138, 139.

nach sozioökonomischen Kriterien zu untergliedern. Die Untergliederung könnte "planungsintern" erfolgen, d.h., die Gesamtplanung des Regierungsbezirks könnte bei sachlicher Notwendigkeit durch zusätzliche Teilplanungen für Teilräume ergänzt werden. Man würde sich dabei eines Verfahrens bedienen, wie es im kommunalen Bereich für die Stadtentwicklungsplanung und besondere ergänzende Stadtteilentwicklungsplanungen üblich geworden ist. Eine derartige Lösung hätte den Vorteil, daß sie von bestehenden Verwaltungsgrenzen ausgeht und sich der Stabilität der Verwaltungsgrenzen bedient, zugleich aber durch eine reine "planungsinterne" Festlegung besonderer Teilräume im Regionalplan selbst bei entsprechender Notwendigkeit Planungsgrenzen schafft, die ungleich flexibler und anpassungsfähiger wären als die in aller Regel durch Gesetz festgelegten derzeitigen Grenzen der Regionalplanung.

c) Ergebnis

Eine sachliche Notwendigkeit, an der auf regionaler Planungsebene auch heute noch überwiegend praktizierten Nichtübereinstimmung von Verwaltungs- und Planungsgrenzen festzuhalten, besteht nicht. Das Gebot größtmöglicher Leistungsfähigkeit der Planung, die sich in der Wahrscheinlichkeit ihrer Durchführung offenbart, wird vielmehr durch das Auseinanderfallen von Planungs- und Verwaltungsgrenzen beeinträchtigt.

Eine Zusammenführung der Verwaltungsgrenzen der staatlichen Mittelinstanz und der regionalen Planungsgrenzen wäre wünschenswert, um die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung

zu stärken. Der derzeitige Zuschnitt von Planungs- und Verwaltungsräumen schließt das nicht aus.

2. Die Beibehaltung der organisatorischen Trennung der Landesplanung in einen Landesplanungsbehördenzug und außerhalb des allgemeinen Verwaltungsaufbaus stehende besondere regionale Planungsträger

a) Ausgangssituation

Während die Landesplanung bis 1945 eine Selbstverwaltungsaufgabe war und die Durchführung dieser Aufgabe durch freiwillig gegründete Planungsgemeinschaften mit Selbstverwaltungscharakter oder durch besonders geschaffene Selbstverwaltungskörperschaften sich zwangsläufig aus der Freiwilligkeit der Übernahme dieser Aufgabe und ihrem unstreitigen Rechtscharakter als einer Aufgabe der Selbstverwaltung ergab [257], sind diese Gründe nach 1945 entfallen. Die Landesplanung wird als eine staatliche Aufgabe der Länder angesehen [258]. Damit erhebt sich die Frage, warum trotz dieses grundlegenden Wandels der Aufgaben und des Rechtscharakters der Landesplanung die Landesplanung auf regionaler Ebene in vier von acht Flächenländern wie vor 1945 durch besonders geschaffene Planungsgemeinschaften und nicht im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsaufbaus von landesunmittelbaren Behörden durchgeführt wird, weshalb also die Frage nach der leistungsfähigsten Organisationsform der Regionalplanung nach wie vor offen ist. Da Planungs- und Verwaltungsgrenzen übereinstimmen können und die Regionalplanung sich grundsätzlich in-

257) S. 37, 38.
258) S. 130.

nerhalb der Regierungsbezirksgrenzen auf Regierungsbezirksebene verwirklichen läßt, könnte diese Aufgabe wie früher in Niedersachsen von den Regierungsbezirken übernommen werden. Für ein und dieselbe Aufgabe bieten sich mithin z. Zt. zwei Aufgabenträger an, nämlich zum einen besondere regionale Planungsgemeinschaften, zum anderen die landesunmittelbaren Behörden der staatlichen Mittelinstanz.

b) Kritische Würdigung

Gibt es zwei Funktionsträger für ein und dieselbe Aufgabe, so liegt eine Doppelorganisation vor. Diese würde aber dem auch die Organisationshoheit des Staates beherrschenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns widersprechen. Es wäre mit einem rationalen Staatsaufbau nicht zu vereinbaren, wenn neben den nach der Verfassung und den Landesorganisationsgesetzen für die Erledigung staatlicher Aufgaben grundsätzlich zuständigen Behörden aus Vertretern nachgeordneter Stellen (Gemeinden und Kreise) nochmals ganz neue Träger (regionale Planungsgemeinschaften) geschaffen würden, ohne daß dieser prinzipielle Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit durch übergeordnete politische Werte gerechtfertigt werden könnte [259].

---

259) Vgl. Groschla, Stichworte: Prinzipien der Organisation, Rationelles Handeln, in: Handwörterbuch der Organisation, S. 13, 31, 91;
Hettlage, Über Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung, in: Wirtschaftliche öffentliche Verwaltung, S. 50, 51;
Höhn, Verwaltung heute, S. 262;
SARO-Gutachten, S. 130;
Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht NW, § 62 GO, Anm. II,2, S. 57.

Grundsätzlich ist die staatliche Mittelinstanz dazu berufen, staatliche Aufgaben durchzuführen, die räumlich unterhalb der Landesregierung und oberhalb der Kreise und kreisfreien Städte angesiedelt sind. Die Regierungsbezirke stellen nämlich die einzige der Landesregierung im allgemeinen Staatsaufbau nachgeordnete Behörde dar, die über eine selbständige staatliche Verwaltungsorganisation verfügt und dazu berufen ist, die staatlichen Aufgaben und Anliegen der obersten Landesbehörden den Gemeinden und Kreisen gegenüber zu verwirklichen. Sie haben u. a. die Beachtung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung durchzusetzen und auf die Anpassung der gemeindlichen Bauleitplanung an diese Zielvorstellungen zu achten. Sie sind für die finanzielle Förderung aller wesentlichen regionalen raumrelevanten Investitionen zuständig (Städtebauförderung, Förderung von Krankenhäusern, Förderung der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft, Verteilung von Schulbaumitteln usw.) [260]. Gegenüber dieser Stellung der Regierungsbezirke im allgemeinen Behördenaufbau des Landes und ihrer umfassenden raumrelevanten Zuständigkeiten erscheint es zeitlich und rechtlich als überholt, ihnen zwar umfassende Einzelzuständigkeiten in der Durchführung der Regionalplanung durch Genehmigungsvorbehalte und

---

260) Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes NW, Abschnitt C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes NW, S. 90, 95, 97, 100, 101.

finanzielle Förderungsmaßnahmen einzuräumen, die Festlegung der Raumordnungsprinzipien, nach denen die Genehmigung zu erteilen oder Förderungsmaßnahmen festzusetzen sind, anderen erst noch besonders zu schaffenden Funktionsträgern zu übertragen. Die sich aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns ergebende Forderung nach einem rationalen Staatsaufbau und nach der Vermeidung einer Doppelorganisation legt es nahe, die Regionalplanung den ohnehin grundsätzlich für die Erledigung staatlicher Aufgaben im regionalen Bereich zuständigen staatlichen Mittelbehörden zu übertragen. Daß übergeordnete politische Werte ein Abgehen vom Grundsatz der Vermeidung einer Doppelorganisation rechtfertigen könnten, ist nicht erkennbar.

Derartige übergeordnete politische Werte könnten sich bereits in Rechtsvorschriften niedergeschlagen haben. Tatsächlich verpflichtet § 5 Abs. 3, Satz 1 ROG die Länder, Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung zu schaffen, wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint. Ferner sind die Länder gehalten, die Gemeinden und Gemeindeverbände in einem förmlichen Verfahren an der Regionalplanung zu beteiligen, wenn die Regionalplanung nicht von Zusammenschlüssen von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften durchgeführt wird.

Diese gesetzlichen Vorschriften zwingen die Länder jedoch nicht - wie überwiegend in der Landesplanung praktiziert - das Land mit einem lückenlosen Netz von regionalen Planungsräumen zu überziehen und die Regionalplanung nur regionalen

Planungsgemeinschaften zu übertragen, die unter Beteiligung der Kommunen gebildet worden sind. § 5 Abs. 3, Satz 1 ROG verpflichtet die Länder nur dann, Rechtsgrundlagen für eine Regionalplanung zu schaffen, "wenn diese für Teilräume des Landes geboten erscheint". Eine nur teilweise Erfassung von Landesteilen durch eine Regionalplanung wäre ebenso denkbar und mit dem ROG vereinbar wie die Angleichung der regionalen Planungsgrenzen an die Grenzen der staatlichen Mittelinstanz [261].

Erst recht hat das ROG die Frage der Trägerschaft der Regionalplanung offen gelassen und es den Ländern freigestellt, die Regionalplanung staatlich, behördlich, kommunal oder körperschaftlich zu regeln [262]. Das ROG kennt mithin keine Präferenz zu Gunsten der Bildung regionaler Planungsgemeinschaften, so daß aus den Vorschriften des ROG über die regionale Planung übergeordnete politische Werte, die eine Doppelorganisation rechtfertigen könnten, nicht entnommen werden können.

So bliebe letztlich die Frage offen, ob der die gesamte Raumordnung und Landesplanung beherrschende Grundsatz des Gegenstromverfahrens, der unverändert fortgilt und der in § 1 Abs. 4 ROG nicht neu begründet, sondern lediglich bestätigt worden ist [263], "als übergeordneter politischer Wert" eine Doppelorganisation auf regionaler Ebene rechtfertigt.

---

261) Vgl. das NROG, das beide Möglichkeiten früher kannte, S. 77, 82 - 85.

262) Brügelmann-Asmuß § 5 ROG, Bem. IV, 1.b;
Ernst in Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 97;
Zinkahn/Bielenberg, § 5 ROG, Rdnr. 9 cc, S. 98.

263) S. 135 ff.

Daß die personelle/mitgliedschaftliche Mitwirkung der Gemeinden und Gemeindeverbände an der Landesplanung über die regionalen Planungsgemeinschaften grundsätzlichen Bedenken begegnet, ist bereits ausgeführt worden. Wegen der Weisungsbefugnis des Staates in Angelegenheiten der Regionalplanung und der Tatsache, daß die Kommunen ihren Sachbeitrag nicht auf eine der Regionalplanung gleichwertigen zusammenfassenden und übergeordneten gemeindlichen Gesamtplanung zu stützen vermögen, liegt eine Ungleichheit in der Beteiligung der Kommunen im Verhältnis zum Staat vor, die diese Art der Mitwirkung der Kommunen an der Raumordnung und Landesplanung als eine minimale und am wenigsten zufriedenstellende darstellt [264]. Bei den Schwächen, die diese Art der Mitwirkung an der Regionalplanung aufzeigt, kann die personelle/mitgliedschaftliche Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung grundsätzlich nicht als ein "übergeordneter politischer Wert" angesehen werden, der eine Doppelorganisation rechtfertigen könnte. Grundsätzlich ist daher die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften neben den generell zur Wahrnehmung staatlicher Aufgaben regionaler Art berufenen staatlichen Mittelinstanzen als ein Verstoß gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns anzusehen. Etwas anderes könnte nur dann gelten, wenn diese Art der Mitwirkung der Kommunen an der Raumordnung auf regionaler Ebene die ultima ratio zur Verwirklichung des Gegenstromverfahrens und im Falle der Zuordnung der Regionalplanung zur staatlichen Mittelinstanz keine andere mindestens

---

264) Vgl. S. 137, 138.

gleichwertige oder bessere Möglichkeit zur Wahrung des Gegenstromprinzips denkbar wäre.

c) Ergebnis

Die bis 1945 sich aus dem Rechtscharakter der Landesplanung als eine Selbstverwaltungsaufgabe ergebende Notwendigkeit, die Kommunen mitgliedschaftlich und partnerschaftlich an besonders zu bildenden regionalen Planungsgemeinschaften zu beteiligen, ist mit dem Wandel der Landesplanung zu einer Aufgabe des Staates entfallen. Es sind daher grundsätzlich die staatlichen Mittelinstanzen berufen, die Regionalplanung als Aufgabe des Staates wahrzunehmen.

Die Schaffung besonderer regionaler Planungsgemeinschaften widerspricht dem das staatliche Handeln beherrschenden Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, der sich hieraus ergebenden Forderung nach einem rationalen Staatsaufbau und der Verpflichtung, eine Doppelorganisation zu vermeiden.

Übergeordnete politische Werte, die ausnahmsweise eine Doppelorganisation rechtfertigen könnten, sind nicht zu erkennen, es sei denn, die personelle/mitgliedschaftliche Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung durch Bildung von regionalen Planungsgemeinschaften wäre die einzige Möglichkeit, das Gegenstromverfahren zwischen der Regionalplanung und der örtlichen Planung zu verwirklichen.

VI. Der "Plan" als Planungsmittel und die Einführung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung

1. Der "Plan" als Planungsmittel

a) Der Trend von einem zeichnerischen Plan zu einer gesetzgebungsfähigen textlichen Darstellung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung

Während die Landesplanung bis 1945 in enger Anlehnung an den Städtebau den zeichnerischen "Plan" als Planungsmittel kannte [265], tritt nunmehr immer stärker die textliche Darstellung in den Vordergrund. Hand in Hand mit dieser Entwicklung verläuft der Trend, administrative Planungsregelungen durch die Festlegung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung in einem gesetzesförmlichen Verfahren zu ersetzen. Das hat zugleich eine Verlagerung der Zuständigkeiten für die Festsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung von der Administrativen zur Legislativen zur Folge. Ihren vorläufigen Abschluß hat diese Entwicklung in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein gefunden. In diesen Ländern sind die Grundsätze und Ziele der Landesplanung in besonderen Gesetzen zusammengefaßt und verbindlich gemacht worden [266]. Der Grund für diese Entwicklung ist in der Auffassung der Landesparlamente zu suchen, der Landesplanung einen "höheren politischen Stellenwert" beizumessen,

---

265) Hecker, Zur Geschichte der Landesplanung, S. 49 ff.

266) Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsprogrammgesetz v. 19.3.1974, GVBl. S. 90;
Schleswig-Holstein: Landesentwicklungsgrundsätzegesetz i.d.F. v. 13.4.1971, GVBl. S. 157.

der eine Beschlußfassung durch die Parlamente selbst erfordere [267].

b) Kritische Würdigung

Die vorstehend aufgezeigten Entwicklungen sind zu begrüßen. Mit der Wandlung der Landesplanung von einer bloßen Raum-(Bodennutzungs-)Planung zu einer umfassenden Entwicklungsplanung mit starken gestaltenden Akzenten hat die Landesplanung einen Einfluß auf die Lebensverhältnisse der Bürger genommen, der die Beschlußfassung durch die Parlamente sach- und zeitgerecht erscheinen läßt.

Es gibt aber auch einen ebenso bedeutsamen verfassungsrechtlichen Aspekt. Die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2, Satz 1 GG läßt einen Eingriff in die Selbstverwaltung nur mittels Gesetzes zu, wobei es dem Gesetzgeber verwehrt ist, den Wesensgehalt, den Kernbereich, die typenbestimmenden Bestandteile der kommunalen

---

267) So z. B.:
Nds. LT.-Drs. 7/2000, S. 10;
Sten. Bericht über die 70. Sitzung des Schlesw.-Holst. LT. am 8.7.1970, S. 3171, 3174;
Sten. Bericht über die 84. Sitzung des Schlesw.-Holst. LT. am 23.3.1971, S. 4054, 4055;
NRW-LT.-Drs. 6/1417, S. 5;
PlProt. LT NRW über die 60. Sitzung am 16.9.1969, Sp. 2492 B;
NRW LT.-Drs. 6/1808;
PlProt. LT. NRW über die 72. Sitzung am 18.3.1971, Sp. 3106, CD, 3107 C.

Selbstverwaltung anzutasten [268]. Ob die Begrenzung der gemeindlichen Planungshoheit eine Rechtssatzqualität des Eingriffs voraussetzt, ist nicht unumstritten [269]. Da jedoch der Wandel der Landesplanung von einer bloßen Bodennutzungsplanung zu einer umfassenden Entwicklungsplanung mit starken gestalterischen Akzenten infolge "höheren politischen Stellenwertes" ohnehin die Einschaltung der Landtage sachgerechter erscheinen läßt, würde damit zugleich die Möglichkeit bestehen, die angesprochenen verfassungsrechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit administrativer Begrenzungen des gemeindlichen Planungsbereichs durch ein gesetzesförmliches Verfahren im Parlament auszuräumen.

---

268) So insbes. das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung; wegen weiterer Nachweise vgl.:
Ernst-Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, S. 36, Anm. 99, 100;
Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, S. 27.

269) Wegen der differierenden Auffassungen im Schrifttum und in der Rechtsprechung vgl. die ausführlichen Nachweise in:
Bielenberg in: Ernst-Zinkahn - Bielenberg, BBauG, § 1 Rdnr. 21 f;
Ernst in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 83;
Stern-Burmeister, S. 35, Anm. 153.

c) Ergebnis

Sowohl wegen des Wandels der Landesplanung von einer bloßen Bodennutzungsplanung zu einer umfassenden Entwicklungsplanung als auch aus verfassungsrechtlichen Aspekten ist die Umgestaltung der Planungsmittel der Landesplanung von einer ursprünglich überwiegend zeichnerischen Darstellung zu einer überwiegend textlichen in einem gesetzesförmlichen Verfahren verabschiedete Fassung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung zu begrüßen.

2. Die Einführung von Zwangsmitteln zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung

a) Ausgangssituation

Da die Landesplanung bis 1945 keine Zwangsmittel zur Durchsetzung landesplanerischer Grundsätze und Zielvorstellungen kannte [270], ist ein Vergleich mit dem derzeitigen Rechtszustand nicht möglich.

b) Kritische Würdigung

Aber auch eine kritische Wertung der derzeitigen Zwangsmittel zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Landesplanung erscheint ausgeschlossen. Dies beruht zum einen darauf, daß die Entwicklung der Zwangsmittel noch nicht abgeschlossen erscheint. Zu der unmittelbaren gesetzlichen Bin-

270) S. 45, 46.

dung [271], der Verbindlichkeitserklärung, den Raumordnungsverfahren und der Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen als typische Mittel zur Durchsetzung der Landesplanung sind in jüngster Zeit weitere Möglichkeiten hinzugekommen. Nordrhein-Westfalen hat in seinem LPlG ein Planungsgebot für die Gemeinden aufgenommen, das diese unter bestimmten gesetzlich normierten Voraussetzungen verpflichtet, den Zielen der Raumordnung und Landesplanung entsprechende Bauleitpläne zu erstellen [272]. Niedersachsen kennt die raumordnerische Festlegung von Gemeindeteilen in den Bezirksraumordnungsprogrammen [273]. Diese Beispiele zeigen auf, daß eine weitere Verdichtung der Zwangsmittel im Hinblick auf den gemeindlichen Planungsbereich zu erwarten sein dürfte. Zum anderen erscheint die Regionalplanung so wenig ausgeformt, daß die eigentliche Konfrontation zwischen regionaler Planung und gemeindlicher Bauleitplanung, an der allein die Praktibilität der Zwangsmittel gemessen werden kann, erst noch bevorsteht [274].

---

271) §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 ROG und gleichlautende Bestimmungen in den LPlG;
§ 1 Abs. 4 BBauG.

272) § 19 LPlG.

273) § 3 Abs. 2 NROG, Abschnitt V, Ziff. 9 (S. 11) Landesraumordnungsprogramm.

274) Stich, Normative Anforderungen des demokratischen Rechtsstaats an die städtebauliche Entwicklungsplanung, NJW 1974, S. 1680.

c) Ergebnis

Eine Bewertung der derzeitigen Zwangsmittel zur Durchsetzung der Landesplanung erscheint wegen der noch andauernden Ausformung der Zwangsmittel und zu geringer praktischer Erfahrungen nicht möglich.

VII. Die mitgliedschaftliche Mitwirkung der kommunalen Ebene an der Landesplanung

1. Ausgangssituation

Obwohl die Landesplanung sich in ihrem Rechtscharakter grundlegend von einer Selbstverwaltungsaufgabe in eine Aufgabe des Staates gewandelt hat, wird wie vor 1945 die Regionalplanung in fünf von acht Flächenländern der Bundesrepublik durch Planungsgemeinschaften (Planungsverbände/Bezirksplanungsräte) ausgeübt, die unter Beteiligung der Gemeinden und Kreise gebildet worden sind [275].

2. Kritische Würdigung

Gegen die Beibehaltung der mitgliedschaftlichen Mitwirkung der Kommunen an der Regionalplanung haben sich bereits unter den verschiedensten Gesichtspunkten grundlegende Bedenken ergeben. Zum einen entspricht diese Art der Mitwirkung nicht dem heutigen Rechtscharakter der Landesplanung [276].

---

275) Vgl. Übersicht, Anhang S. 251.
276) S. 131.

Zum anderen beeinträchtigt sie die Effektivität der Planung, weil die Übernahme der Regionalplanung durch besondere Planungsgemeinschaften zwangsläufig zur Beibehaltung des überholtes Grundsatzes der Trennung von Planung und Plandurchführung führt [277]. Auch unter dem Gesichtspunkt des Gegenstromverfahrens erscheint die mitgliedschaftliche Mitwirkung der Gemeinden und Kreise an der Regionalplanung nicht ausreichend, weil sie den Kommunen keinen partnerschaftlichen gleichwertigen und eigenständigen Sachbeitrag bei der Ordnung des Raumes sichert [278]. Der tatsächliche Gebietszuschnitt der regionalen Planungsgemeinschaften läßt ferner die Übereinstimmung von Planungs- mit Verwaltungsgrenzen nicht zu und führt auf regionaler Ebene wegen der Doppelorganisation zum Verstoß gegen den Grundsatz eines rationalen Staatsaufbaus [279].

Dadurch, daß die Gemeinden und Kreise an der staatlichen Regionalplanung beteiligt werden, ist aber offensichtlich der Blick auf ein anderes Problem verstellt worden. Die Raumordnung, so wie sie sich heute darstellt, beschränkt sich auf den Bund (Bundesraumordnungsprogramm [280]) und die Länder (Landesentwicklungspläne, -programme, Regionalplanung).

---

277) S. 133 - 135.
278) S. 136 - 138.
279) S. 152.
280) BT.-Drs. 7/3584.

Den Gemeinden und Kreisen wird ein eigenes Recht auf Raumordnung mit einer entsprechenden übergeordneten und zusammenfassenden Gesamtplanung nicht zuerkannt. Dies hat zur Folge, daß von den drei Hoheitsstufen Bund, Länder und Gemeinden die bürgernahste und investitionsintensivste, die Gemeinde, von einer Raumordnung im Sinne einer umfassenden und den Fachplanungen (Bauleitplanung, Finanzplanung, Schulentwicklungsplanung) sowie den einzelnen Stadtteilen übergeordneten Gesamtplanung ausgespart bleibt, so daß die raumordnende Gesamtplanung auf der regionalen Ebene endet.

Die mitgliedschaftliche Beteiligung der Kommunen an der Regionalplanung erscheint mithin auch deshalb bedenklich, weil sie verdeckt, daß die raumordnende Gesamtplanung ohne einen eigenständigen Sachbeitrag der Kommunen als gleichwertiger und gleichrangiger Planungsträger im Gegenstromverfahren stattfindet.

3. Ergebnis

Nach dem Wandel der Raumordnung des Landes (Landesplanung) von einer Selbstverwaltungsaufgabe zu einer Aufgabe des Staates erscheint mithin das Festhalten an der mitgliedschaftlichen Mitwirkung der Kommunen an der Regionalplanung systemwidrig. Diese organisatorische Lösung schränkt die Effektivität der Planung ein, führt zu einer vermeidbaren Doppelorganisation und erscheint als die schwächste Form, kommunale Interessen im Gegenstromverfahren geltend zu machen. Die Beibehaltung dieser Beteiligungsform ließe sich nur dann noch rechtfertigen, wenn andere Mitwirkungsmöglichkeiten der Kommunen an der Raumordnung nicht bestünden und der Verzicht auf die mitgliedschaftliche Mitwirkung zu einer völligen Entkommunalisierung der Raumordnung führen würde.

§ 7 Zusammenfassung der Bedenken gegen die derzeitige Aufgabenstellung und Struktur der Landesplanung

Faßt man die vorstehend erarbeiteten Bedenken zusammen und versucht, sie nach ihrem Entstehungsgrund zu ordnen, so ergibt das folgendes Bild:

1. Grundzüge der Landesplanung, die sich aus der Aufgabenstellung und dem Rechtscharakter der Landesplanung als einer Selbstverwaltungsaufgabe ergaben

Aus der Aufgabe und dem Rechtscharakter der Landesplanung als einer Selbstverwaltungsaufgabe ergab sich zwingend, daß

- die Landesplanung stets nur überörtliche Planung sein durfte, um nicht in die Planungshoheit der Gemeinden einzugreifen, -

- die Landesplanung auf jedwede Plandurchführung verzichten mußte, um Kollisionen mit der gemeindlichen Selbstverwaltung und der Universalität des gemeindlichen Aufgabenbereichs zu vermeiden, -

- die Beteiligung der Gemeinden an der überörtlichen (zwischengemeindlichen) Planung möglichst umfassend sein mußte (partnerschaftliche/mitgliedschaftliche Beteiligung an der Regionalplanung), um die freiwillige Beachtung der (rein persu-

asorischen) Planung zu erreichen, -

- die freiwillige Beteiligung an der überörtlichen Planung eine Übereinstimmung von Verwaltungs- und Planungsgrenzen ausschloß, -

- die überörtliche (zwischengemeindliche) Landesplanung als Selbstverwaltungsaufgabe auch nur von kommunalen Zusammenschlüssen mit Selbstverwaltungscharakter wahrgenommen werden konnte. -

2. Das Festhalten an diesen Grundzügen trotz des Wandels der Landesplanung von einer Selbstverwaltungsaufgabe zu einer Aufgabe des Staates

Obwohl Aufgabenstellung und Rechtscharakter der Landesplanung sich grundlegend gewandelt haben, sind hieraus nicht die erforderlichen Konsequenzen gezogen worden. Es wird nach wie vor

- an dem Begriffsmerkmal der Überörtlichkeit raumordnender Gesamtplanungen festgehalten, obwohl das zur Abgrenzung von der kommunalen Planung nicht mehr erforderlich ist und dadurch die gemeindliche Ebene von der Raumordnung ausgeschlossen wird, -

- an dem Grundsatz der Trennung von Planung und Plandurchführung festgehalten, obwohl das ebenfalls zur Abgrenzung der Landesplanung von der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht mehr erforderlich ist und eine plangerechte Durchführung der überörtlichen Planung erschwert, -

- an dem Grundsatz der Nichtübereinstimmung von Verwaltungs- und Planungsgrenzen festgehalten, obwohl Planungsgrenzen nicht mehr durch freiwillige Zusammenschlüsse bestimmt, sondern vom Staat selbst festgelegt werden, der es mithin in der Hand hat, Planungs- und Verwaltungsgrenzen kongruent zu gestalten, -

- an dem Grundsatz der Erarbeitung der Regionalplanung durch besondere, außerhalb des staatlichen Behördenaufbaus stehende Planungsgemeinschaften festgehalten, obwohl mit dem Wandel der Landesplanung von einer Selbstverwaltungsaufgabe zu einer Aufgabe des Staates die Notwendigkeit entfallen ist, die Landesplanung

durch Gemeinschaften mit Selbstverwaltungscharakter wahrnehmen zu lassen, und es näher liegt, diese Aufgabenerfüllung bereits vorhandenen staatlichen Behörden zu übertragen, -

- an dem Grundsatz der mitgliedschaftlichen Mitwirkung der Gemeinden festgehalten, obwohl wegen der Weisungsbefugnis des Staates und mangels eigener Gesamtplanung die Gemeinden keinen gleichwertigen partnerschaftlichen Sachbeitrag zur Regionalplanung mehr leisten können. -

3. Nachteilige Folgen für die Leistungsfähigkeit der Landesplanung aus dem Festhalten an überholten Grundzügen

Das Festhalten an nicht mehr sachnotwendigen Grundzügen führt aber auch zu folgenden Nachteilen:

a) für die Aufgabenerfüllung:

Geht man davon aus, daß die Planung nicht um ihrer selbst willen da ist, sondern auf Planverwirklichung drängt, und daß die Effizienz einer Planung davon abhängt, mit welcher Wahrscheinlichkeit sie auf Durchführung und Beachtung im Verwaltungshandeln rechnen kann, so erfordert das, Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und

Kontrolle in eine Hand zu legen [281]. Diesen Grundvoraussetzungen für eine möglichst große Leistungsfähigkeit entspricht der derzeitige Zustand der Landesplanung nicht. Planungs-, Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten sind stark zersplittert. Die Planungsgrenzen decken sich auf regionaler Ebene nicht mit Verwaltungsgrenzen. Die regionalen Planungsgemeinschaften können zwar planen, haben aber keine Entscheidungs-, Durchführungs- und Finanzierungszuständigkeiten. Die Entscheidung über staatliche Anerkennung und Förderung von raumrelevanten Maßnahmen zur Durchführung der Regionalplanung (Krankenhaus-, Schul-, Straßenbau, Städtebauförderung) liegt wiederum bei den staatlichen Mittelinstanzen. Die Kommunen tragen zwar die Hauptlast der Plandurchführung, verfügen aber über keine eigene Gesamtplanungsbefugnis. An der Regionalplanung sind sie wegen der staatlichen Vorgaben und der Weisungsbefugnis des Staates nicht gleichwertig partnerschaftlich beteiligt.

b) <u>für die Organisation:</u>

Aber auch für die Organisation der Landesplanung wirkt sich das Festhalten an überholten Grundsätzen nachteilig aus. Während einerseits für die Regionalplanung zwei mögliche Funktionsträger in Betracht kommen (staatliche Mittelinstanzen, regionale Planungsgemeinschaften) und mithin auf dieser Ebene ein Überangebot bzw. eine Doppel-

281) S. 134 sowie die Nachweise in Anm. 234.

organisation vorliegen kann, findet auf der kommunalen Ebene eine Raumordnung im Sinne einer der Landesplanung gleichwertigen umfassenden und übergeordneten Gesamtplanung nicht statt. Die Gemeinden und Kreise bleiben auf Einzelplanungen wie Bauleitplanung, Schulentwicklungsplanung, Verkehrsplanung, Sozialplanung verwiesen und werden z. B. in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein in die Rolle des "Erfüllungsgehilfen der Regionalplanung" abgedrängt. Dem organisatorischen Überangebot auf regionaler Ebene folgt mithin ein raumordnerisches Planungsorganisationsdefizit auf kommunaler Ebene.

Vierter Teil

Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der planenden Raumordnung

§ 8 Ausgangssituation und Aufgabenstellung für eine Stärkung der Leistungsfähigkeit der Raumordnung des Landes (Landesplanung) unter Berücksichtigung der kommunalen Ebene

Wer die Leistungsfähigkeit der Landesplanung und die Stellung der Kommunen in der Raumordnung nach der Maxime der größtmöglichen Planverwirklichung verbessern will, dem stellen sich zwei Aufgaben.

1. Die regionale Ebene

Auf der regionalen Ebene sollte das Nebeneinander von staatlichen Mittelinstanzen und regionalen Planungsgemeinschaften bereinigt werden. Zugleich sollten regionale Zuständigkeiten für die Durchführung regionaler Planungsziele mit den regionalen Planungsbefugnissen zusammengeführt werden, die zur Zeit bei den regionalen Planungsgemeinschaften liegen, die aber keinerlei Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungsbefugnisse besitzen.

2. Die kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene, die die Hauptlast der Investitionstätigkeit zu tragen hat, aber über keine im System der Raumordnung anerkannte eigene zusammenfassende und übergeordnete

Gesamtplanungsbefugnis verfügt, sollten ebenfalls Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungsbefugnisse mit adäquaten Planungsbefugnissen zusammengefüht werden.

Bei diesen Überlegungen nehmen die Gemeinden und Kreise eine zentrale Stellung ein. Besteht die Möglichkeit, den Kommunen im System der Raumordnung ein eigenständiges Gesamtplanungsrecht einzuräumen, das im Gegenstromverfahren geltend gemacht werden kann und mindestens ebensogut wie die derzeitige Mitwirkung in regionalen Planungsgemeinschaften geeignet ist, die Interessen der Einzelräume gegenüber dem Gesamtraum angemessen zu wahren, so kann die mitgliedschaftliche Mitwirkung der Kommunen an der Regionalplanung entfallen. Der Weg wäre für eine Änderung der Organisation der Regionalplanung frei. Gibt es diese Möglichkeit nicht, so müßte trotz aller dargelegten Bedenken wegen der Unverzichtbarkeit des Gegenstromprinzips an der derzeitigen Struktur festgehalten und auf eine gesamtplanerische Mitwirkung der Kommunen an der Raumordnung verzichtet werden.

§ 9 Die Mitwirkung der Kommunen an der raumordnenden Gesamtplanung kraft eigenen Rechts

I. Die Stellung der Kommunen in der Raumordnung und im Staatsaufbau

1. Die Stellung der Kommunen im System einer raumordnenden zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung

Die Raumordnung der Länder (Landesplanung) kennt ein eigenständiges, den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen sowie den regionalen Planungen im Umfang und Qualität vergleichba-

res Gesamtplanungsrecht der Kommunen nicht. Alle LPlG regeln lediglich die Planungsbefugnis auf der Landesebene und der regionalen Planungsstufe. Soweit die Kommunen als Planungsträger angesprochen werden, werden sie lediglich verpflichtet, ihre Bauleitplanungen den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung anzupassen. Aber auch die Gemeindeordnungen der Länder kennen eine Befugnis bzw. eine Verpflichtung der Gemeinden zur Erstellung einer umfassenden übergeordneten Gesamtplanung nicht. Soweit in den LPlG der Länder Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie in Bayern außerhalb des Landesplanungsrechts von kommunalen Entwicklungsprogrammen bzw. Entwicklungsplänen gesprochen wird, handelt es sich nicht um gestaltende Gesamtplanungszuständigkeiten kraft eigenen Rechts, sondern ausschließlich um reine Durchführungsplanungen 282).

Nach dem derzeitigen Rechtszustand endet mithin die raumordnende Gesamtplanung auf der regionalen Planungsstufe und zerfällt auf der kommunalen Ebene in eine Reihe von Einzelplanungsbefugnissen wie z. B. die Bauleitplanung nach dem BBauG, die Finanzplanung nach den Gemeindeordnungen, Schulentwicklungsplanung usw.

2. Die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau

a) nach der Verfassung

Während früher die Stellung der Kommunen im Staatsaufbau durch den demokratischen Machtergreifungskampf des Bürgertums gegen den monarchischen Staat, mithin von dem Dualis-

---

282) S. 58, 68, 120.

mus Staats- und Selbstverwaltung geprägt war [283], ist heute davon auszugehen, daß ein derartiger Gegensatz nicht mehr besteht [284]. Die kommunale Selbstverwaltung wird nicht mehr als ein Grundrecht gegen den Staat angesehen, "da im demokratischen Gemeinwesen kein qualitativer Unterschied mehr zwischen Gemeinde und Staat hinsichtlich der demokratischen Legitimation" [285] bestehen kann. Gemeinde und Staat können vielmehr nur als ein Ganzes angesehen werden, wobei die Gemeinden Bestandteil des gesamten Verwaltungsaufbaus und lediglich durch ihre Autonomie herausgehoben erscheinen [286]. Sieht man aber die Gemeinde nicht mehr als Gegensatz zum Staat, sondern als Bestandteil der öffentlichen Verwaltung an, so ist jeder Stufe des Verwaltungsaufbaus (Bund, Länder, Gemeinden) ein Recht auf Raumordnung und damit auch auf raumordnende Gesamtplanung zuzuerkennen [287]. Mit der heutigen Auffassung von der Stellung der Gemeinden im Verwaltungsaufbau ist es daher nicht zu vereinbaren, wenn die raumordnende Gesamtplanung vor der kommunalen Stufe

---

283) Lange, Die Entwicklung des kommunalen Selbstverwaltungsgedankens und seine Bedeutung in der Gegenwart, in: Festschrift für Werner Weber, S. 851;
Werner Weber, Wandlungen der Kommunalverwaltung, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 61 ff.

284) Stern, Bonner Kommentar, Art.28, Rdnr. 67, 70;
ders.Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände, in der Verfassungsordnung, DÖV 1975, S. 516.

285) Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, AFK 1973, S. 6.

286) Scheuner, S. 6.

287) Ähnlich: SARO-Gutachten, S. 85.

Halt macht, die Gemeinden und Kreise aus dem System einer raumordnenden Gesamtplanung ausschließt und ihnen lediglich Einzelplanungsbefugnisse oder, wie in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein, lediglich planerische Durchführungsfunktionen zuweist.

Sind die Gemeinden als Bestandteil des gesamten Verwaltungsaufbaus anzusehen, so sind sie aber auch berufen, das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG gemeinsam mit dem Bund und den Ländern zu verwirklichen [288]. Da auf dem Gebiet der Raumordnung die zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung das herausragende, wenn nicht gar das alleinige Mittel ist, um die sozioökonomischen Lebensbedingungen zu erfassen, zu entwickeln und dem Leitbild des GG nachzugestalten, erscheint es nicht vertretbar, den Gemeinden eine Gestaltungsverpflichtung im Sinne des Art. 20 GG zuzuerkennen, ihnen aber zugleich das wesentliche, wenn nicht gar einzige Gestaltungsmittel zur Erfüllung des Verfassungsauftrages vorzuenthalten.

b) kraft Leistungs- (Verwaltungs-)verbundes zwischen Bund, Ländern und Gemeinden

Aber auch zu einem weiteren Gedanken dürfte der Ausschluß der Gemeinden von der raumordnenden Gesamtplanung im Wider-

---

288) Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung - Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 144;

Thiele, Zur Fortentwicklung des kommunalen Verfassungsrechts, Mitteilungen des Landkreistages NW, 1975, Heft 11, S. 131.

spruch stehen.

Die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips und damit des vorgegebenen verfassungsmäßigen Leitbildes der Raumordnung geschieht im Rahmen der Daseinsvorsorge für den Bürger durch die Leistungsverwaltung. Bei der Erfüllung dieser Aufgaben bilden Bund, Länder und Gemeinden eine Leistungsgemeinschaft. Sie bilden ein Verbundsystem, in dem hinsichtlich der unmittelbaren Darbietung öffentlicher Leistungen an den Bürger und der damit verbundenen unmittelbaren Gestaltung der Lebensverhältnisse des einzelnen der Gemeinde eine besondere Stellung zukommt. Die Forderungen nach einheitlichen Lebensverhältnissen und Chancengleichheit [289] sowie nach möglichst großer Effizienz des staatlichen Mitteleinsatzes verlangen aber nicht nur eine Abstimmung bei der tatsächlichen Erbringung von Leistungen, sondern erfordern erst recht einen Planungsverbund, in dem die Gemeinden die Möglichkeit erhalten müssen, mit den gleichen Mitteln wie Bund und Länder Art, Umfang und Zeitpunkt der Erbringung ihrer Leistungen planend vorherzubestimmen [290].

---

289) §§ 1, 2 ROG.

290) So insbes.
Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, S. 912;

Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 59;

Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 29;

Puls, Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung und Lehre von der Verbundverwaltung zwischen Staat und Gemeinden unter Berücksichtigung des Planungsrechts der Gemeinden, S. 47;

Scheuner, S. 11, 12, 14, 27, 36, 37;

Seele, Positionen der kommunalen Selbstverwaltung bei der Neuformulierung von Grundsätzen des kooperativen Föderalismus und der Bundesverfassung, in: Festschrift für Werner Weber, S. 875, 879.

Mit diesem Gedanken eines Leistungs- und Planungsverbundes aller Verwaltungsstufen des föderalistischen Staatsaufbaus ist es nicht zu vereinbaren, die raumordnende Gesamtplanung auf der regionalen Stufe enden zu lassen und die Gemeinden davon auszuschließen.

c) im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie

So unterschiedlich die Auffassungen über die Abgrenzung der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft von überörtlichen Angelegenheiten sind, so besteht doch Übereinstimmung darin, daß neben der Personal-, Gebiets-, Finanz-, Organisations- und Rechtssetzungshoheit auch die gemeindliche Planungshoheit zum essentiellen Kernbereich der gemeindlichen Selbstverwaltung gehört, eine Planungshoheit, die sich nicht als Teilplanungsbefugnis der einzelnen Hoheitsrechte darstellt, sondern sich unmittelbar aus dem Selbstverwaltungsrecht ableitet [291]. Es sind keine Gründe erkennbar, die es den Gemeinden verwehren könnten, die aus den einzelnen Hoheitsrechten entspringenden Planungsbefugnisse in einer integrierten Gesamtplanung zusammenzufassen.

Auch insoweit erscheint es bedenklich, die raumordnende Gesamtplanung auf der regionalen Stufe enden zu lassen, den

---

291) So das BVerwG in ständiges Rspr., BVerwGE Bd. 30, S.301 ff (304 ff), 40. S. 323 (325), DVBl 1973, S. 448 ff; vgl. auch die umfassenden weiteren Nachweise in Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, S. 28, Anm. 98.

Gemeinden eine derartige Gesamtplanungsbefugnis vorzuenthalten und sie auf die Einzelplanungen wie Bauleitplanung und Finanzplanung zu verweisen.

3. Ergebnis

Die den Gemeinden in der Raumordnung zugewiesene Stellung entspricht nicht der heutigen Auffassung von der Stellung der Gemeinden im föderalistischen Staatsaufbau.

Mit der heutigen Auffassung über die Gemeinden als Bestandteil des allgemeinen Verwaltungsaufbaus, die in einem Verwaltungs-(Leistungs-)verbund mit dem Bund und den Ländern stehen und aus Ausfluß des Selbstverwaltungsrechts über eine eigene Planungshoheit verfügen, ist es nicht zu vereinbaren, eine zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung auf der regionalen Stufe enden zu lassen und die Gemeinden auf die Planung der einzelnen Hoheitsrechte wie Bauleitplanung und Finanzplanung zu beschränken. Es liegt vielmehr näher, den Kommunen innerhalb eines alle Verwaltungsstufen umfassenden Gesamtplanungssystems Planungsbefugnisse zuzugestehen, die denen der anderen Planungsstufen entsprechen und die Gemeinden und Kreise zu einem integrierten Bestandteil eines alle Verwaltungsstufen erfassenden Planungssystems machen.

II. Bisherige Bemühungen um die Einbeziehung der Kommunen in ein alle Verwaltungsstufen umfassendes System raumordnender Gesamtplanung

1. Ausgangssituation

Die Vorstellung, daß die Raumordnung und damit auch die raumordnende Planung alle Hoheitsstufen des föderalistischen Staatsaufbaus umfassen müsse, ist nicht neu. Der von der Bundesregierung eingesetzte Sachverständigenausschuß für Raumordnung hat bereits im Jahre 1961 festgestellt, daß jede der drei Hoheitsstufen Bund, Land, Gemeinde zugleich auch Stufe der räumlichen Ordnung sei [292]. Diese Überlegungen sind gerade in jüngster Zeit von Frido Wagener im Zusammenhang mit seiner Forderung nach einem System einer einheitlichen integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden mehrfach wiederholt worden [293]. Zu einheitlichen oder zumindest überwiegend anerkannten Lösungsvorschlägen ist es jedoch noch nicht gekommen. Die bisher von den Ländern beschrittenen Wege sind so unterschiedlich, daß sie zwar ein allgemeines Unbehagen an der derzeitigen Situation erkennen und die Notwendigkeit offenkundig werden lassen, zwischen der Regionalplanung und der kommunalen Ebene, die die Hauptlast bei der Verwirklichung der Planungsziele trägt, stärkere Bindungen einbauen

---

292) SARO-Gutachten.

293) Frido Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 95;
ders., System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, S. 159, 160;
ders., Zur künftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 260.

zu müssen. Überzeugende Lösungen bieten sie jedoch nicht an. Im einzelnen sind folgende Wege beschritten worden:

2. Die Bemühungen im einzelnen

a) Der gesetzliche Durchgriff der Landesplanung in die kommunale Planungsebene

Die Länder Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen haben die Landesplanung mit der kommunalen Ebene dadurch stärker zu verbinden versucht, indem sie der Landesplanung stärkere gesetzliche Einwirkungsmöglichkeiten auf die kommunale Planung verschafft haben. Niedersachsen kennt die Möglichkeit, raumordnerische Festlegungen für Gemeindeteile durch die Regionalplanung zu treffen. So kann z. B. ein Gemeindeteil durch die Regionalplanung verbindlich im Bezirksraumordnungsprogramm als zentraler Ort ausgewiesen werden. Besondere Entwicklungsaufgaben können festgelegt werden [294].

Nordrhein-Westfalen hat ein sog. landesplanerisches Planungsgebot eingeführt, durch das die Träger der Bauleitplanung unter näher bezeichneten Voraussetzungen verpflichtet werden können, bestimmte in Gebietsentwicklungsplänen enthaltene Darstellungen in ihre Bauleitpläne zu übernehmen [295].

---

294) § 3 Abs. 2 NROG i.V. mit dem Landesraumordnungsprogramm v. 18.3.1969 i.d.F. der 1. Änderung v. 2.2.1971 und der 2. Änderung in Ergänzung v. 3.4.1973, Abschnitt V, Ziff. 9 (S.11), Abschnitt VII (S. 15).

295) § 19 Abs. 2 LPlG.

Beide gesetzlichen Durchgriffsmöglichkeiten engen die kommunale Planungshoheit (§ 2 Abs. 1 BBauG) ein und führen zwangsläufig zu der Frage nach der Vereinbarkeit mit der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2, Satz 1 GG. In beiden Fällen sind daher zur Abklärung dieser Problematik Rechtsgutachten eingeholt worden, die in beiden Fällen die Zulässigkeit der gesetzlichen Regelungen grundsätzlich bejahen [296].

Gleichwohl erscheint dieser Weg nicht geeignet, um die notwendige engere Verbindung zwischen der regionalen Planungsstufe und der kommunalen Ebene zu schaffen und dabei zugleich die zum Kernbereich der Selbstverwaltung gehörende gemeindliche Planungshoheit zu wahren. Wenn es auch rechtlich zulässig sein mag, in planerischen Einzelfragen die kommunale Planung durch Bindung der Gemeinden an bestimmte überörtliche Planungsziele - ggf. erst nach Einräumung gesetzlicher Mitwirkungsregelungen - punktuell zu überspielen, so muß bei der Anwendung dieser gesetzlichen Befugnisse der Ausnahmecharakter gewahrt bleiben. Eine Kumulierung derartiger gesetzlicher Durchgriffsmöglichkeiten, die für eine stärkere Verzahnung beider Ebenen notwendig wäre, würde alsbald zu einem unzulässigen Eingriff in den Kernbereich der Selbstverwaltung führen. Denn sie würde zu einer Globalsteuerung führen, die wegen ihrer rechtlichen Bindungen in vollem Umfange mit der Kommunalaufsicht durchsetzbar wäre und somit den Kommunen faktisch jeden eigenen Entscheidungs- und Handlungsspielraum nehmen würde.

---

296) Niedersachsen: Ernst-Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile;
Nordrhein-Westfalen: Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden.

Eine derartige Bindung verstieße aber gegen die Garantie gemeindlicher Selbstverwaltung im Sinne des Art. 28 Abs. 2, Satz 1 GG.

b) Die Anordnung kommunaler Entwicklungsplanungen als Durchführungsplanungen

Die Länder Baden-Württemberg, Bayern und Schleswig-Holstein sehen insbesondere für die Kreise die Erstellung von Entwicklungsprogrammen bzw. Entwicklungsplänen vor [297]. Gleichwohl kann hierin nicht die Einräumung einer der Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau entsprechenden Planungskompetenz gesehen werden. Die genannten Länder sehen in der kommunalen Entwicklungsplanung keine den Landesentwicklungs- und Regionalplänen gleichwertige zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung. Sie lassen die raumordnende Gesamtplanung nach wie vor auf der regionalen Ebene enden und weisen den Kommunen lediglich eine Vollzugsplanung zur Durchführung der in den Landes- und Regionalplanungen festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu [298].

Auch die Zuweisung einer Entwicklungsplanung im Sinne einer Vollzugsplanung löst das Problem nicht. Sie vertieft es eher, da die reine Vollzugsplanung die Gemeinden in die Rolle der Erfüllungsgehilfen der Landesplanung abdrängt und ihnen weiterhin ein aus der Selbstverwaltung entspringendes Gesamtplanungsrecht vorenthält.

---

297) S. 58, 68, 120.

298) S. 58, 68, 120.

c) Die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die Landkreise

Das Unbehagen an dem Nebeneinander von auf der Regionalebene endender Gesamtplanungszuständigkeit ohne Plandurchführungsbefugnisse und starken Durchführungszuständigkeiten auf kommunaler Ebene ohne staatlich anerkannter Gesamtplanungsbefugnis hat offensichtlich dazu beigetragen, an eine Durchbrechung dieser Barriere durch die Verlagerung der Zuständigkeiten der Regionalplanung auf die Landkreise zu denken. Die Überlegungen reichen von einer instanziell differenzierten Regionalplanung, die die Gesamtheit der regionalen Planungsaufgaben zwischen den Regionen und den Kreisen aufteilt [299], über die Erstellung von Kreisentwicklungsplänen als regionale Teilgebietsentwicklungspläne - die Summe der Kreisentwicklungspläne als regionale Teilgebietsentwicklungspläne würde sodann den Regionalplan bilden - [300], bis zu der Bestimmung der Landkreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Regionalplanung, wobei diese Aufgabe von ihnen im eigenen Wirkungskreis wahrgenommen wird [301].

---

299) Schmidt-Aßmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, DVBl. 1975, S. 9 ff;

300) Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 85;
Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV. 1973, S. 511;

301) Vgl. Nieders. Entwurf eines 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform, LT.-Drs. 8/1000; Art. VII, Ziff. 1 des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28.6.1977, GVBl. S. 243;
Frido Wagener, Zur künftigen Aufgabenstellung und Bedeutung der Kreise, DÖV 1976, S. 260.

Aber auch eine Herabzonung der Regionalplanung vermag das Problem nicht gänzlich, sondern nur teilweise zu lösen.

Soweit die Landkreise und kreisfreien Städte selbst Investor wären, lägen nunmehr Planung und Plandurchführung in einer Hand. Sowohl von der Zahl der Gebietskörperschaften als auch vom Investitionsvolumen her überwiegt aber die Bedeutung der kreisangehörigen Gemeinden. Zur Zeit stehen 323 Kreisen und kreisfreien Städten 8.610 kreisangehörige Gemeinden gegenüber [302], für die sich hinsichtlich des Planungszustandes nichts ändern würde.

Die Investitionsausgaben der kreisangehörigen Gemeinden liegen über denen der Landkreise und kreisfreien Städte [303]. Damit würde die Übertragung der Regionalplanung auf die Kreise das Problem mithin nur verringern, nicht aber lösen.

Die Übertragung der Regionalplanung auf die Kreise würde wegen ihrer stärkeren Ausformung vielmehr die bereits bestehenden rechtlichen Probleme nur noch vergrößern. Mit Recht weisen Ernst-Suderow darauf hin, daß die Verlagerung der Zuständigkeiten der Regionalplanung auf die Land-

---

302) Entwurf eines Atlas zur Raumentwicklung -Kartenprogramm O- Verwaltungsgrenzen,
Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung,
Bonn - Bad Godesberg, Erscheinungsdatum 1980.

303) Vgl. die Darstellung der Investitionsausgaben in: Raske, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, S. 132.

kreise unter Zuweisung dieser Aufgabe als Aufgabe des eigenen Wirkungskreises auch an der verfassungsmäßigen Problematik der Begrenzung der gemeindlichen Planungshoheit durch die Landesplanung nichts ändern würde, da es irrelevant sei, ob ein Entzug gemeindlicher Planungsrechte zugunsten eines anderen Selbstverwaltungsträgers oder einer staatlichen Behörde in Betracht kommt [304].

Auch die Verlagerung von Zuständigkeiten der Regionalplanung auf die Landkreise (kreisfreien Städte) ist daher nicht geeignet, die Diskrepanz zwischen der Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau und in der Raumordnung auszuräumen.

d) Die gemeindliche Mitwirkung an höherstufigen Planungsprozessen

Sowohl die Verwaltungswissenschaft [305] als auch die Rechtsprechung [306] haben den Graben zwischen der auf der regionalen Ebene endenden überörtlichen umfassenden und übergeordneten Gesamtplanung und sich daraus ergebender raumrelevanter Einzelmaßnahmen wie z. B. die Anlage von Flughäfen und

---

304) Ernst-Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, S. 15.

305) Scheuner, S. 11 ff.;
Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 132 ff.;
ders., Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung - Gesetzgebungskompetenzen und Regelungsintensität, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 147;
Stern, Zur Position der Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassungsordnung, DÖV 1975, S. 522.

306) BVerwG DVBl. 1969, S. 362 ff.
BVerwG DVBl. 1973, S. 448 ff.
BVerwGE Bd. 31, S. 263 ff.

schienengleichen Bahnübergängen und zwischen der Ortsplanung dadurch zu überbrücken versucht, daß sie auch ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung den Gemeinden ein Recht auf Beteiligung an den überörtlichen Planungen zuerkannt haben. Ausgangspunkt ist die Überlegung, Auswirkungen der überörtlichen Planung auf die örtliche Planung und den damit verbundenen Verlust gemeindlicher Planungsverantwortung durch entsprechende flexible Mitwirkungsrechte der Gemeinden an höherstufigen Planungsprozessen zu kompensieren, wobei die Stärke der Beteiligung der Gemeinden der Intensität des Eingriffs in den gemeindlichen Planungsbereich entsprechen sollte [307]. Es sollte Aufgabe des Gesetzgebers sein, typische Sachverhalte herauszuarbeiten und ein entsprechendes Angebot verschiedener abgestufter mitverantwortlicher Entscheidungsfindungen zu entwickeln [308].

Diese Überlegungen begegnen in zweierlei Hinsicht Bedenken.

---

307) Ernst-Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, S. 34, 35;
Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 59;
Roters, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 62;
Scheuner, S. 24;
Vgl. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 133.

308) Vgl. insbes. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 133;
Ernst-Suderow, S. 34.

Zum einen erscheint es kaum möglich, die Stärke des Eingriffs der überörtlichen Planung und deren Negativ-Bedeutung für die Gemeinde so meßbar und normativ regelbar zu machen, daß sich in dem Gesetz selbst die unterschiedliche Art der gemeindlichen Beteiligung an dem höherstufigen Planungsprozeß regeln läßt. So kann z. B. der Bau eines Flughafens, der zu gleichen Teilen in das Gebiet einer größeren Stadt und einer kleineren Gemeinde eingreift, für die größere Stadt positive Aspekte haben, die Eigenentwicklung der kleineren Gemeinde hingegen auf Dauer behindern, wenn nicht gar jedwede Entwicklung ausschließen. Es müßten daher in diesem Falle zum Beispiel aus ein und demselben gesetzlichen Sachverhalt die unterschiedlichsten Beteiligungsformen abgeleitet werden können. Zu allgemein gehaltene Normen würden hingegen die Regelung der Art und des Umfangs der gemeindlichen Mitwirkung zwangsläufig der Rechtsprechung überlassen und bei der Vielfalt möglicher planerischer Entscheidungen auf eine kasuistische Ausfüllung der Generalnormen hinauslaufen.

Zum anderen würde bei einer derartigen Lösung die bereits beim Gegenstromverfahren erörterte Ungleichheit in der Aussagekraft der überörtlichen und örtlichen Planung fortbestehen [309]. Der auf einer zusammenfassenden und übergeordneten Planung und mithin einer Gesamtkonzeption beruhenden überörtlichen Aussage stünde nach wie vor eine punktuelle Erklärung der Gemeinde gegenüber, die sich nicht auf eine umfassende gemeindliche Gesamtplanung zu stützen vermag. Die Gemeinde wird daher kaum die Negativwirkung der einzelnen überörtlichen Maßnahmen auf die gemeindliche Gesamtentwick-

309) S. 136 - 138.

lung mit gleichwertigen Planungsmitteln überzeugend nachweisen können. Von einem partnerschaftlichen Planungsaustausch wird daher nach wie vor nicht gesprochen werden können.

3. Ergebnis

Die Stellung der Kommunen in der Raumordnung entspricht nicht ihrer Stellung im allgemeinen Staatsaufbau. Die bisherigen Bemühungen um die Überwindung der Disparität zwischen einer auf der regionalen Ebene endenden zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung und einer sich auf der kommunalen Ebene im wesentlichen als Fachbereichsplanung vollziehenden kommunalen Planung sind nicht geeignet, die durch diese Disparität aufgeworfenen Probleme zu lösen.

Die Verbindung der staatlichen und kommunalen Planungsebenen durch eine zahlenmäßige Vergrößerung der gesetzlichen Durchgriffsmöglichkeiten der Landesplanung in die kommunale Ebene mit der Möglichkeit, die rechtlichen Bindungen dieser Steuerung mit Mitteln der Kommunalaufsicht durchsetzen zu können, dürfte gegen die Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung verstoßen.

Als ungeeignet erscheinen auch die Versuche, den Gemeinden Entwicklungsplanungen lediglich als Planungen zur Durchführung der überörtlich festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung zuzuweisen. Eine ihrer Stellung im allgemeinen Staatsaufbau entsprechende Planungsbefugnis erhalten die Gemeinden dadurch nicht.

Ebenso bringt die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die Landkreise keine Lösung. Verfassungsrechtliche Probleme werden dadurch nicht gelöst, da es für die Gemeinden irrelevant sein dürfte, ob gemeindliche Planungsrechte zugunsten des Staates oder eines anderen Selbstverwaltungsträgers entzogen bzw. beeinträchtigt werden. Zum anderen blieben die aufgezeigten Disparitäten für alle kreisangehörigen Gemeinden bestehen, die nicht nur von der Zahl, sondern auch vom Investitionsvolumen den größten Teil der kommunalen Stufe darstellen.

Eine stärkere Beteiligung der Gemeinden an Verfahren höherstufiger Planungsprozesse erscheint ebenfalls nicht als geeignete Lösung. Wegen der kaum zu überschauenden Vielzahl an denkbaren Planungs- und Durchführungsmaßnahmen und ihrer unterschiedlichen Auswirkungen auf die Planungsbeteiligten dürfte es dem Gesetzgeber nicht möglich sein, typische Sachverhalte herauszuarbeiten und durch normative Regelungen Maßstäbe zu finden, die geeignet sind, durch eine stärkere Verfahrensbeteiligung einen überzeugenden Ausgleich für den Verlust an gemeindlicher Planungssubstanz zu gewährleisten. Entscheidender aber ist, daß durch ein derartiges Verfahren die Qualität der gemeindlichen Aussagen zu den höherstufigen Planungsprozessen nicht verbessert werden würde. Die Gemeinden könnten sich mangels eigener umfassender Gesamtplanung nach wie vor nur aus teilplanerischer Sicht punktuell zu der höherstufigen Gesamtplanungskonzeption äußern. Diese Disparitäten in der Qualität der Aussagen der Planung lassen sich nur überwinden, wenn den Gemeinden eine ihrem Standort im Staatsauf-

bau entsprechende Stellung in der raumordnenden Planung eingeräumt wird, so daß sich im Gegenstromverfahren von der Grundkonzeption gleichwertige Planungen begegnen. Dies setzt voraus, daß die Gemeinden ebenso wie die staatliche Planung eine auf einer Gesamtkonzeption beruhende zusammenfassende und (den fachlichen Teilbereichsplanungen) übergeordnete Gesamtplanung als eigenen Planungsbeitrag in die Raumordnung einbringen.

§ 10 Der eigene Planungsbeitrag der Kommunen im Rahmen eines alle Stufen des Staatsaufbaus erfassenden raumordnenden Planungssystems

1. Ausgangssituation

Wenn man sich dem Problem eines eigenen Planungsbeitrages der Kommunen im Rahmen der Raumordnung zuwendet, so stellt sich zunächst die Frage, ob das bereits vorhandene gesetzlich geregelte Planungsinstrumentarium ausreicht. Hierbei wäre an den Flächennutzungsplan und die Finanzplanung zu denken.

Der Flächennutzungsplan bietet sich an, weil er gesetzlich sowohl auf Länderebene als auch im kommunalen Bereich übergeordneten und zusammenfassenden Planungen gleichgestellt wird. Während die Flächenländer übergeordnete und zusammenfassende Programme und Pläne zur Raumordnung aufzustellen haben, genügt für Berlin, Bremen und Hamburg ein Flächennutzungsplan. Er "ersetzt" die übergeordneten und zusammen-

fassenden Programme und Pläne der anderen Länder (§ 5 Abs. 1 ROG). Während die Landkreise in Niedersachsen als Träger der Regionalplanung Regionale Raumordnungsprogramme zu entwerfen haben, ersetzt für die kreisfreien Städte der Flächennutzungsplan das Regionale Raumordnungsprogramm [310]. Aber auch in der Rechtsprechung und in der Literatur ist der Flächennutzungsplan einer übergeordneten zusammenfassenden Planung gleichgestellt worden. So hat das OVG Münster die früher von der Landesplanungsbehörde aufgestellten Landesentwicklungsprogramme und Gebietsentwicklungspläne in Nordrhein-Westfalen mit den Flächennutzungsplänen der Gemeinden verglichen und ihnen die gleiche rechtliche Bedeutung beigemessen [311]. In der Literatur wird die Auffassung vertreten,"daß sich die Bauleitplanung bereits jetzt weitgehend von der reinen Auffangplanung zu einer integrierten Stadtentwicklungsplanung umgeformt" habe [312] und daß der Flächennutzungsplan nach wie vor die "Nahtstelle zwischen Städtebau und Landesplanung " repräsentiere [313].

An die Finanzplanung ist zu denken, weil sie ressortübergreifend auf der Grundlage eines mehrjährigen Investitionsprogramms aufzustellen ist.

---

310) Art. VII, Ziff. 2.a) des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 28.6.1977, GVBl. S. 243.

311) OVG Münster in VerwRspr. Bd. 19, Nr. 245, S. 943.

312) Stern/Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, S. 25, Anm. 72 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

313) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 122.

Sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Finanzplan könnten daher entweder jeder für sich oder beide gemeinsam als ein ausreichender eigener Planungsbeitrag der Gemeinde zur Raumordnung angesehen werden, wenn diese Planungen den für die Landesplanung erarbeiteten Kriterien einer "übergeordneten" und "zusammenfassenden" Planung entsprächen.

II. Der Flächennutzungsplan

1. Das Kriterium der "zusammenfassenden Planung"

Als eine zusammenfassende Planung auf örtlicher Ebene könnte der Flächennutzungsplan angesehen werden, wenn er alle gemeindlichen Fachplanungen wie z. B. Sportstättenleitplan, Schulentwicklungsplan, Sozialplan zu erfassen, zu koordinieren und auszuweisen hat [314].

Die lückenlose Erfassung aller gemeindlichen Fachplanungen ist aber bereits nach der gesetzlichen Regelung nicht Inhalt des Flächennutzungsplanes, der vielmehr nur die beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen hat (§ 5 Abs. 1 BBauG). Obwohl zahlreiche Entwicklungsaspekte in die Bauleitplanung Eingang gefunden haben, begrenzt sich die Flächennutzungsplanung nach wie vor darauf, eine "geordnete städtebauliche Entwicklung.... und eine sozialgerechte Bodennutzung" zu gewährleisten [315]. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß die

---

314) Vgl. S. 123, Entwurf eines LPlG NW v. 22.3.1961, LT-Drs. Nr. 487, S. 23.

315) § 1 Abs. 6 BBauG;
Bielenberg in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BBauG. § 5 Rdnr. 1;
Hoppe in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdnr. 186.

Mehrzahl gemeindlicher Aktivitäten in aller Regel mit neuen Bauvorhaben wie Kindergärten, Schulen, Sportanlagen usw. verbunden ist, so würden doch z. B. eine Schulentwicklungsplanung, die wegen des Schülerrückgangs mit den bestehenden Baulichkeiten auskäme und gleichwohl starke schulreformarische Bestrebungen beinhalten würde, und z. B. ein Altenhilfeplan, der die Bildung einer das ganze Stadtgebiet überziehenden Kette von Altentagestätten in bestehenden Gebäuden vorsieht, mangels Bodenbeanspruchung im Flächennutzungsplan nicht berücksichtigt werden. Der Flächennutzungsplan kann mithin nicht als eine zusammenfassende gemeindliche Planung angesehen werden. Er enthält vielmehr nur die Teile der gemeindlichen Fachplanungen, die bodennutzungsrelevant sind.

2. Das Kriterium der "übergeordneten Planung"

Aber auch als eine übergeordnete Planung kann der Flächennutzungsplan nicht angesehen werden. Als übergeordnet kann eine gemeindliche Planung nur dann bezeichnet werden, wenn sie alle grundsätzlichen Planungsziele enthält, die für die gemeindlichen fachlichen Teilbereichsplanungen richtungsweisend sind und an die die fachlichen Teilbereichsplanungen auch gebunden sind [316].

In diesem Sinne ist die Flächennutzungsplanung den fachlichen Teilbereichsplanungen nicht über(vor-)geordnet. Der Flächennutzungsplan hat z. B. keine bindende Wirkung für die

---

316) Vgl. S. 123;
Entwurf eines LPlG NW v. 22.3.1961, LT-Drs. Nr. 487, S.23;
Ernst in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 1.

Finanzplanung. Grundlage für die Finanzplanung ist nicht der Flächennutzungsplan, sondern das Investitionsprogramm [317]. Das gilt auch z. B. für die Schulentwicklungsplanung, die ebenfalls vom Flächennutzungsplan nicht abhängig ist. Deshalb sehen z. B. die Richtlinien des Kultusministers NW zur Aufstellung von Schulentwicklungsplänen ausdrücklich vor, daß bei der Aufstellung von Schulentwicklungsplänen Daten eigenständig zu ermitteln bzw. in Bauleitplänen enthaltene Daten vor Übernahme eigenständig zu überprüfen sind [318].

Die Flächennutzungsplanung kann daher nicht als eine übergeordnete Planung angesehen werden. Sie steht vielmehr gleichrangig neben den anderen gemeindlichen Fachplanungen.

3. Ergebnis

Die Flächennutzungsplanung stellt auch in ihrer heutigen Ausgestaltung kein geeignetes Planungsmittel dar, um den einheitlichen und unteilbaren sozialstaatlichen Gestaltungsauftrag auf gemeindlicher Ebene fortzusetzen und einen von den Begriffsmerkmalen und der Qualität her gleichwertigen Planungsaustausch im Gegenstromverfahren zu gewährleisten. Die Flächennutzungsplanung, die weder nach

---

317) Vgl. statt aller gleichlautenden Bestimmungen in den GO der Länder § 70 Abs. 3 GO NW;
Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, § 70 GO NW, Anm. II 3., § 24 GemHVO, Anm.II,2.

318) Vgl. Die Vorläufigen Richtlinien zur Schulentwicklungsplanung des Kultusministers NW TZ 5.2 und 6.1 in: Schulentwicklungsplanung, S. 14, 15.

dem BBauG noch in der Praxis mit Zeitbezügen, Durchführungsmaßnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten versehen ist, gibt nach wie vor mithin nur einen Teilaspekt der Entwicklung eines Gemeinwesens wieder. Sie zeigt nur auf, welche flächenbezogenen Möglichkeiten für eine städtebauliche Entwicklung bestehen [319]. Im Verhältnis zur Landes- und Regionalplanung ist mithin die Flächennutzungsplanung trotz immer stärkerer Einbeziehung entwicklungsplanerischer Elemente nicht als eine umfassende gemeindliche Entwicklungsplanung, sondern nur als ein Bestandteil dieser Planung anzusehen, in dem die städtebauliche Entwicklung, nicht aber die Gesamtentwicklung einer Gemeinde geregelt wird.

III. Der Finanzplan

1. Das Kriterium der "umfassenden Planung"

Die nach den Musterentwürfen der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer in die Gemeindeordnungen und Gemeindehaushaltsverordnungen der Länder übernommenen Gesetzesvorschriften über eine Finanzplanung [320] verpflichten die Gemeinden, ihrer Haushaltswirtschaft eine fünfjährige Finanzplanung zugrunde zu legen, in der eine Übersicht über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Verwaltungshaushalts sowie des Vermögenshaushalts zu geben ist. Als Unterlage für die Finanzplanung ist ein Investitionsprogramm aufzustellen. Da sich raumrelevante gemeindliche Aktivitäten entweder im Investitionsbereich, im Bereich der

---

319) Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, S. 58.

320) Vgl. Meichsner-Seeger-Steenbock, Kommunale Finanzplanung, Teil A, TZ. A 2.1.1 und A 2.1.2, Einl. S. VII.

Sachaufwendungen, zumindest aber im Bereich der Personalkosten niederschlagen, erfüllt die Finanzplanung das Kriterium einer zusammenfassenden Planung.

2. Das Kriterium der "übergeordneten Planung"

Anders verhält es sich mit dem Kriterium der "übergeordneten Planung". Die Finanzplanung ist dem Rat lediglich vorzulegen. Nur über das Investitionsprogramm ist vom Rat zu beschließen [321]. Die Mittelansätze in der Finanzplanung haben deshalb weder für den Rat noch für die einzelnen Verwaltungsressorts verbindliche Wirkung. Auch das Investitionsprogramm kann vom Rat jederzeit durch einfachen Beschluß abgeändert werden [322]. Aus diesen Gründen kann der Finanzplanung eine übergeordnete Stellung gegenüber den fachlichen Teilbereichsplanungen nicht eingeräumt werden.

3. Die Raumordnungsneutralität der Finanzplanung

Entscheidender dürfte aber sein, daß die Finanzplanung im Verhältnis zu den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung wertneutral ist. Der Rat ist in seiner Beschlußfassung über das Investitionsprogramm völlig frei. Es wäre ihm mithin unbenommen, an die Spitze des Investitionsprogramms Maßnahmen zu setzen, die der Aufgabenstellung

---

321) Meichsner-Seeger-Steenbock, § 9 Abs. 4 des Musterentwurfs zur GO, TZ. A 2.1.1.

322) Vgl. Scheel/Steup, Gemeindehaushaltsrecht Nordrhein-Westfalen, § 70 GO, Anm. II.2., 4. (S. 99, 102).

der Gemeinde im Rahmen der Raumordnung und Landesplanung nicht entsprechen oder gar zuwider laufen.

4. Ergebnis

Der Finanzplan ist zwar eine umfassende gemeindliche Planung. Die Finanzplanung ist jedoch den fachlichen Teilbereichsplanungen nicht übergeordnet und zudem im Verhältnis zu den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung wertneutral. Sie stellt ebenso wie der Flächennutzungsplan nur eine fachliche Teilbereichsplanung dar, die wegen ihrer Wertneutralität im Verhältnis zu den Grundsätzen und Zielen der Landesplanung nicht geeignet ist, im Gegenstromverfahren die Raumordnungsinteressen der Gemeinde gleichwertig und partnerschaftlich darzustellen und zu wahren.

IV. Der Stadt(Kreis-)entwicklungsplan

1. Der Stadt(Kreis-)entwicklungsplan als zusammenfassende und übergeordnete Planung

Daß eine kommunale Entwicklungsplanung als zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung ausgestaltet werden könnte, erscheint planungstheoretisch möglich. Es erscheint planungstheoretisch denkbar, eine Stadtentwicklungsplanung so anzulegen, daß sie alle entwicklungsrelevanten gemeindlichen Tätigkeiten erfaßt. Daß die Vielfalt der gemeindlichen Aktivitäten überhaupt erfaßbar und ordnungsfähig ist, wird durch die unumstrittene und in der Praxis bewährte Finanzpla-

nung nachgewiesen [323].

Es erscheint auch planungstheoretisch möglich, eine kommunale Entwicklungsplanung als eine übergeordnete Planung anzulegen. Allerdings wäre Voraussetzung, daß die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung nicht nur als ein bloßes Instrument zur Koordination gemeindlicher Fachplanungen angesehen wird. In diesem Falle wäre die Entwicklungsplanung nicht vorgeordnet. Sie hätte in diesem Falle vielmehr nur den Charakter eines verwaltungsinternen Führungs- und Steuerungsinstruments. Als eine übergeordnete Planung müßte sie so ausgestaltet sein, daß sie für den gemeindlichen Gesamtbereich Zielvorstellungen entwickelt, die übergeordnet sind, d.h., an die fachliche Teilbereichsplanungen gebunden sind.

Die Bedenken gegen die Einführung einer zusammenfassenden und übergeordneten kommunalen Entwicklungsplanung richten sich auch weniger gegen die vorstehend dargelegten Denkansätze, sondern gegen eine Kodifizierung der Stadtentwicklungsplanung zum derzeitigen Zeitpunkt.

2. Bedenken gegen die derzeitige Einführung einer obligatorischen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung

Die Bedenken gegen die Kodifizierung einer kommunalen Ent-

---

323) Vgl. das Muster für die Erfassung aller finanziellen Vorgänge der Gemeinden und Gemeindeverbände, in: Meichsner-Seeger-Steenbock, TZ. A 2.1.3.

wicklungsplanung, die insbesondere im Zusammenhang mit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des BBauG v. 22.8.1974 [324] erhoben worden sind, richten sich hauptsächlich gegen den Zeitpunkt und die mangelnde Bestimmbarkeit des Begriffs, des Inhalts und der Funktionen einer kommunalen Entwicklungsplanung [325].

a) Der Zeitpunkt für die Einführung einer Stadt(Kreis-) entwicklungsplanung

Gegen eine heutige Kodifizierung der kommunalen Enwicklungsplanung wird geltend gemacht, daß die kommunale Entwicklungsplanung sich noch in einer Aufbauphase befinde, bewährte Formen der Aufstellung von kommunalen Entwicklungsplanungen noch nicht gefunden seien und daß eine vorgreifende Gesetzgebung die noch im Fluß befindliche Entwicklung vorzeitig einseitig festlegen könne [326].

Diese Überlegungen vermögen nicht zu überzeugen, denn sie lassen den Zugzwang unberücksichtigt, in dem die kommunale

---

324) BT-Drs. 7/2496, Art. I, Ziff. 1.

325) Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung, in: Raumplanung-Entwicklungsplanung, S. 60;

Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetzentwurf der Bd.Reg. zur Änderung des BBauG, BT-Drs. 7/2496, S. 65;

Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung..., in: Raumplanung-Entwicklungsplanung, S. 106, 107;

vgl. auch Battis, Stadtentwicklungsplanung im Rechtssystem, DVBl. 1976, S. 144 und die weiteren Nachweise in Fußnote 6-8.

326) So insbes. Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung..., S. 106;

vgl. auch die weiteren Nachweise bei Battis, DVBl. 1976, S. 144, Fußnote 7.

Planung sich im Verhältnis zur Landes- und Regionalplanung befindet. Auf Länderebene verfügen inzwischen alle Flächenstaaten über Programme und Pläne [327]. Bei der Regionalplanung sind nach dem Raumordnungsbericht 1974 40 Regionalpläne verbindlich gewesen. 64 Regionalpläne haben sich in der Aufstellung befunden [328]. Weitere zeitliche Verzögerungen in der Einführung kommunaler Entwicklungsplanungen würden dazu führen, daß zeitlich wesentlich verzögerte kommunale Entwicklungsplanungen sich einer festgefügten Front verbindlicher Regionalplanungen gegenübersehen würden. Dadurch könnte die Gleichwertigkeit der Aussagen der Regionalplanung und der Kommunen im Gegenstromverfahren weiter erschwert werden.

Zum anderen erscheint es aber auch nicht möglich, der Ausgestaltung kommunaler Entwicklungsplanungen einen beliebigen Spielraum und einen "breiten Formenreichtum" [329] einzuräumen. Eine kommunale Entwicklungsplanung, die sich als ein kommunales Pendant zur Landes- und Regionalplanung versteht, muß mit dieser, aber auch untereinander vergleichbar sein, wenn sie einen Sachbeitrag zur gesamträumlichen Entwicklung und zu einem alle Verwaltungsstufen koordinierenden Planungssystem leisten will. Insofern dürften Inhalt, Aufbau und Gliederung der kommunalen Entwicklungsplanung durch den Stand der Ausformung der Regionalplanung und ihrer Bewährung in der

---

327) Raumordnungsbericht 1974 der BReg., BT-Drs. 7/3582, S. 109 und Anhang 5 (S. 152 ff.).

328) Raumordnungsbericht der BReg., BT-Drs. 7/3582, S. 132 ff.

329) so Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, S. 106.

Praxis zum wesentlichen Teil vorbestimmt sein. Dies gilt zumindest für den Teil der kommunalen Entwicklungsplanung, der sich mit den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung befaßt. Ein so breiter Spielraum, wie er von den Befürwortern einer weiteren Aufbauphase der Stadt(Kreis-) entwicklungsplanung angenommen wird, dürfte daher nicht gegeben sein. Aus diesem Grunde dürfte bei einer weiteren Verzögerung der Einführung einer zusammenfassenden und übergeordneten Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung sich die Disparität zwischen der Landes- und Regionalplanung einerseits und der kommunalen Entwicklungsplanung andererseits vergrößern. Durch das zeitliche Hinausschieben der Einführung einer obligatorischen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung würde sich insbesondere die Regionalplanung weiterhin so verfestigen, daß es immer schwieriger werden dürfte, die Interessen des kleineren Raumes partnerschaftlich durchzusetzen. Da der Rahmen einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung bereits jetzt im wesentlichen vorbestimmt ist, dürften daher bei einer weiteren zeitlichen Verzögerung die Nachteile überwiegen.

b) Die mangelnde Bestimmtheit des Begriffs einer kommunalen Entwicklungsplanung

Der Begriff der Stadtentwicklungsplanung wird in der Verwaltungswissenschaft und Praxis außerordentlich vielschichtig verwandt. Eine Gliederung der Vorschläge zur

Begriffsbestimmung - und auch sie ist nur in groben Zügen möglich - ergibt folgendes Bild:

Wird die Arbeitsweise dieser Planung stärker betont, so wird die Stadtentwicklungsplanung als ein Verfahren charakterisiert, das den Zweck hat, das Verwaltungshandeln nach definierten Zielvorstellungen des Gemeinderates planmäßig vorzubereiten und nach einem den örtlichen Verhältnissen entsprechenden Programm auszurichten [330]. Wird die Universalität des gemeindlichen Aufgabenbereichs betont, so stellt sich die kommunale Entwicklungsplanung im Idealfall als eine Planung dar, in der alle auf die Gesamtentwicklung des Gemeinwesens ausgerichteten Zielvorstellungen sowie alle relevanten Aktivitäten des Gemeinwesens integriert sind [331]. Sieht man die Planung stärker aus dem Gesichtswinkel einer wirtschaftlichen Ausschöpfung der Ressourcen der öffentlichen Hand und einer stärkeren Einwirkung der Planung auf die Praxis, so wird unter Entwicklungsplanung in erster Linie eine Planung verstanden, die über den räumlichen Bezug hinaus Finanzierungsmöglichkeiten und den Zeitfaktor einbezieht [332]. Daneben gibt es eine weitere Anzahl von Begriffsbestimmungen, die mit Schmidt-Aßmann [333] danach

---

330) Mäding, Verfahren der Stadtentwicklungsplanung, in: Planung V, S. 319 ff.;
Rothe, Gedanken über die Novellierung der BBauG, DVBl. 1974, S. 738.

331) Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Entwicklungsplanung - Eine Einführung - in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 55, 56.

332) Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93.

333) Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung..., S. 103 - 105.

unterschieden werden können, ob die Stadtentwicklungsplanung sich primär als raumbezogene Aufgabe darstellt oder ob sie unter finanzpolitischen Aspekten gesehen wird, ob von ihr in erster Linie die Koordination gemeindlicher Fachplanungen erwartet wird oder die Integration der Fachplanungen mit dem Ziel der Erarbeitung eines neuen, übergeordneten Entwicklungskonzepts für eine Gesamtentwicklung in den Vordergrund gestellt wird [334]. Die Bundesregierung hat in ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des BBauG vom 22.8. 1974 die kommunale Entwicklungsplanung als eine umfassende gemeindliche Entwicklungsplanung definiert, die als übergeordnete Planung für den Gesamtbereich der Gemeinde Zielvorstellungen entwickelt und die gemeindlichen Tätigkeiten aufeinander abstimmt und den Rahmen für eine insbesondere den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen dienende städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebietes einschließlich der raumwirksamen Investitionen der Gemeinde und deren Zeit- und Rangfolge setzt [335]. Zur Begründung ihrer Auffassung über den Begriffsinhalt einer kommunalen Entwicklungsplanung hat die Bundesregierung sich auf die tatsächliche Entwicklung in der Gemeinde und die gemeindliche Praxis bezogen [336].

---

334) Vgl. auch Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 4 - 9.

335) § 1 des Reg.-Entwurfs, BT.-Drs. 7/2496, S. 4.

336) BT.-Drs. 7/2496, S. 35, 28.

Der Bundesrat hat dieser Definition mit der Begründung widersprochen, der Begriff der "umfassenden Entwicklungsplanung der Gemeinde" sei in Wissenschaft und Praxis bisher nicht hinreichend konkretisiert. Eine Übernahme dieses Begriffs durch den Gesetzgeber könne erst erfolgen, wenn Inhalt und Funktion des Begriffs geklärt seien [337].

Die Vielschichtigkeit in den Auffassungen über Inhalt und Funktion einer kommunalen Entwicklungsplanung scheint den Kritikern einer Kodifizierung der kommunalen Entwicklungsplanung und damit dem Bundesrat recht zu geben. Treffen dessen Überlegungen zu, so wäre die Einführung einer zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung auf kommunaler Ebene zumindest im derzeitigen Zeitpunkt nicht möglich. Es müßte mithin bei der derzeitigen Aufgabenstellung und Organisation der Raumordnung und Landesplanung verbleiben.

Alle vorerwähnten Versuche zur Bestimmung des Begriffs einer gemeindlichen Entwicklungsplanung haben einen gemeinsamen Standpunkt. Sie gehen vom Standort der Kommunen aus, sehen sich einer Überfülle an gemeindlichen Aktivitäten gegenüber, versuchen diese lückenlos zu erfassen, zu ordnen und einer Begriffsbestimmung unterzuordnen. Hierdurch ergibt sich die außerordentliche Vielzahl von Begriffsbestimmungsversuchen, die sich jeweils durch die stärker betonte Zielrichtung (z. B. nur Koordinierung gemeindlicher Planung oder Integration; nur Raumplanung

---

337) BT-Drs. 7/2496, S. 65.

oder stärkere Betonung des Zeit- und Finanzbezuges) voneinander unterscheiden. Diese scheinbar vielschichtige und nicht eindeutig erfaßbare Begriffsbestimmung gewinnt aber einen völlig anderen Aspekt, wenn man die Stadt (Kreis-)entwicklungsplanung nicht als ein Mittel zur lückenlosen Erfassung und Lenkung gemeindlicher Aufgaben betrachtet, sondern sie als einen planerischen Sachbeitrag der Kommunen zur Raumordnung ansieht. In diesem Falle hätte die kommunale Entwicklungsplanung den gleichen Aufgabenauftrag wie die Landes- und Regionalplanung, nämlich den sozialstaatlichen Gestaltungsauftrag im gemeindlichen Bereich zu verwirklichen. Die kommunale Entwicklungsplanung müßte daher die gleichen Qualitätsmerkmale (Bestimmungskriterien) wie die Landes- und Regionalplanung aufweisen. Es sind aber auch keine Gründe erkennbar, die es rechtfertigen könnten, hinsichtlich der Begriffsbestimmung von der kommunalen Entwicklungsplanung einen höheren Grad an Konkretisierung als von der Landes- und Regionalplanung zu fordern.

Nach übereinstimmender Auffassung in der Gesetzgebung zur Landesplanung und Verwaltungswissenschaft wird die Landesplanung als eine zusammenfassende, übergeordnete und überörtliche Planung definiert, deren Aufgabe es ist, das jeweilige Land in seiner allgemeinen räumlichen Struktur entsprechend den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen so zu entwickeln, daß es der freien Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen in der Gemeinschaft am besten dient [338].

---

338) S. 121.

Die Regionalplanung stellt sich als eine Konkretisierung dieser Aufgabe auf regionaler Stufe dar, wobei die Regionalplanung die Vorgaben der Landesentwicklungsprogramme und Entwicklungspläne zu berücksichtigen hat. Diese Begriffsdefinition wird für die Landes- und Regionalplanung für ausreichend erachtet. Es ist zu keiner Zeit daran gedacht worden, wegen zu großer Unbestimmtheit dieser Definition von der Einführung der Landes- und Regionalplanung abzusehen. Sieht man also die kommunale Entwicklungsplanung als einen Sachbeitrag der Kommunen zur Raumordnung im Rahmen eines im föderalistischen Staatsaufbau bestehenden Planungsverbundes an, so steht in der Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung eindeutig die planerische Erfassung und Durchsetzung der Ziele des sozialstaatlichen Gestaltungsauftrages undnicht die lückenlose Erfassung aller gemeindlichen Aktivitäten im Vordergrund. Zumindest für diesen bedeutsamen Teil der Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung können hinsichtlich der Begriffsbestimmung keine anderen, und zwar strengeren Kriterien als für die Landes- bzw. Regionalplanung gelten. In enger Anlehnung an die allgemein anerkannte Definition der Landes- und Regionalplanung und mit Rücksicht darauf, daß das Hauptanliegen, nämlich den sozialstaatlichen Gestaltungsauftrag zu verwirklichen, auf allen Ebenen gleich ist, erscheint folgende Definition der kommunalen Entwicklungsplanung als ausreichend:

Die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung ist die zusammenfassende und übergeordnete Planung für den gemeindlichen Gesamt-

bereich, die unter Berücksichtigung vorgegebener Ziele der Raumordnung und Landesplanung den örtlichen Bereich gemäß den sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Erfordernissen so entwickelt, daß er der freien Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen in der Gemeinschaft am besten dient.

Wenn auch damit die Frage nach der Definition der kommunalen Entwicklungsplanung beantwortet erscheint, so bleibt doch die Frage nach dem näheren Inhalt einer kommunalen Entwicklungsplanung noch offen.

c) Die Bestimmbarkeit des Inhalts einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung

Es würde den Rahmen dieser Überlegungen sprengen, wenn der Versuch unternommen werden sollte, ein Modell für den Inhalt von Stadt(Kreis-)entwicklungsplanungen zu entwerfen. Es kann mithin nur darum gehen festzustellen, ob der Inhalt der Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung generell regelbar erscheint.

Für diese Annahme spricht zum einen die Planungspraxis auf regionaler Ebene. Für die Regionen, die von der Einwohnerzahl und Fläche zwischen den Landkreisen vor der Gebietsreform und den Regierungsbezirken angesiedelt waren und sich deshalb zum Vergleich eignen, ist es in nahezu allen Bundesländern möglich gewesen, den erforderlichen Inhalt der Regionalpläne festzulegen und die Aufstellung der Regionalpläne nach einem einheitlichen Glie-

derungsschema vorzusehen [339]. Für diese Annahme spricht aber auch die Planungspraxis im kommunalen Bereich der Länder Bayern und Schleswig-Holstein, in denen entweder als Empfehlung [340] oder kraft Weisung [341] den Kreisen und kreisfreien Städten aufgegeben ist, kommunale Entwicklungsprogramme bzw. Kreisentwicklungspläne nach einheitlichen Grundsätzen zur Gliederung und zum Inhalt aufzustellen und die sich nach der Auffassung der Beteiligten und der kommunalen Spitzenverbände in der Praxis bewährt haben [342].

Sieht man die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung gemäß den vorstehenden Ausführungen als eine Fortsetzung der Raumordnung auf örtlicher Stufe mittels einer zusammenfassenden und übergeordneten Planung an, so ergeben sich die Grundstrukturen der kommunalen Entwicklungsplanung bereits aus dieser Aufgabenstellung. Die kommunale Entwicklungsplanung wäre zum einen gehalten, die für sie verbindlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die der Gemeinde oder dem Kreis bestimmte

---

339) Vgl. z. B. die Richtlinien des Hessischen Ministerpräsidenten für die Erstellung eines regionalen Raumordnungsplanes v. 14.2.1973, Staatsanzeiger 1973, S. 719 ff. sowie die Aufstellung von regionalen Raumordnungsprogrammen/Gebietsentwicklungsplänen nach einheitlichem Muster in den Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

340) so in Bayern, vgl. die Gem. Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern und für Landesentwicklung und Umweltfragen v. 24.6.1974, Ulrich-Langer, Landesplanung und Raumordnung, Gruppe 3, S. 2439 ff.

341) § 11 LPlG;
Erlaß des Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten v. 3.2.1976 über die Aufstellung von Kreisentwicklungsplänen, Ulrich-Langer, Landesplanung und Raumordnung, Gruppe 12, S. 12a.

342) so Titzck, Innenminister des Landes Schleswig-Holstein in: Modell Kreisentwicklungsplanung, Kommunalpolitische Blätter 1976, S. 497.

Aufgaben im Raum zuweisen, aufzugreifen, sich mit diesen Aufgaben auseinanderzusetzen und Wege zur Erfüllung dieser Aufgaben aufzuzeigen. Dies wäre ein Hauptteil der kommunalen Entwicklungsplanung. Als zweiter, durch die Landesplanung nicht reglementierbarer Hauptteil wäre die Eigenentwicklung der örtlichen Gemeinschaft anzusehen, die es als Bestandteil des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung den Gemeinden und Kreisen freistellt, neben den vorgegebenen Grundsätzen und Zielen der Landesplanung hierzu nicht im Widerspruch stehende eigene Zielvorstellungen über die Entwicklung des Gemeinwesens aufzustellen und deren Ausführung zu planen. Den dritten Hauptteil könnte eine Zeit- und Ressourcenplanung (Durchführungsplanung der in den ersten beiden Hauptteilen festgelegten Maßnahmen) bilden, die überhaupt erst einen Überblick darüber verschafft, ob ein Gemeinwesen auf Dauer in der Lage ist, die Aufgaben der Raumordnung und Landesplanung zu erfüllen und zugleich eine gesunde Eigenentwicklung zu garantieren. Die Gliederung innerhalb dieser Hauptteile könnte nach Merkmalen erfolgen, wie sie für die Organisation, die Haushaltswirtschaft und die Finanzplanung der Gemeinden üblich geworden sind. Dabei sollte jedoch die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung hinsichtlich der gemeindlichen fachlichen Teilbereichsplanung eine Grundsatz- und Rahmenplanung bleiben, da eine vollinhaltliche Integration von Fachplanungen Inhalt, Umfang und Praktibilität der kommunalen Entwicklungsplanung überfrachten und ihre Durchsetzung erschweren würde.

Die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung erscheint daher auch von ihrem Inhalt her durchaus regelbar.

d) Das Verfahren zur Einführung einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung

Da mangels entsprechender verfassungsrechtlicher Ermächtigungsnormen eine zusammenfassende und übergeordnete Planung für die Kommunen nicht durch ein Bundesgesetz obligatorisch gemacht werden kann [343], bietet sich der bei der Einführung der Finanzplanung eingeschlagene Weg an. Es könnte im Rahmen der Tätigkeit der Ministerkonferenz für Raumordnung zu Initiativen kommen, die in Musterentwürfen zur Änderung der Gemeindeordnungen der Länder einmündeten und in denen gleichlautend im Bundesgebiet die Einführung einer obligatorischen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung vorgesehen wird. Analog zu dem hohen politischen Stellenwert, der auf Länderebene den Entwicklungsplanungen beigemessen wird [344], sollte die kommunale Entwicklungsplanung der Beschlußfassung der kommunalen parlamentarischen Gremien unterliegen. Einheitliche Glie-

---

343) Zur Problematik vgl. Wagener, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Länder und Gemeinden, S. 160;
Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer praktikablen Stadtentwicklungsplanung, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 118ff.

344) S. 153, 154.

derungen der kommunalen Entwicklungsplanungen könnten im Verordnungs- oder Erlaßwege empfohlen werden bzw. hinsichtlich des ersten Hauptteils verbindlich gemacht werden.

3. Ergebnis

Bedenken gegen die Einführung einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung bestehen nicht. Durch die Einführung einer Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung als einer zusammenfassenden und übergeordneten Gesamtplanung würde den Kommunen ein in der Qualität und Aussagekraft gleichwertiges Planungsmittel an die Hand gegeben, das sie in die Lage versetzt, einen ihrer Stellung im bundesstaatlichen Aufbau angemessenen eigenen Planungsbeitrag zur Raumordnung zu leisten.

§ 11 Die Neuordnung der regionalen Planungsstufe

1. Die Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz

Geht man mit den vorstehenden Überlegungen davon aus, daß das Nebeneinander von einer generell zur Durchführung staatlicher Aufgaben berufenen staatlichen Mittelinstanz und nur zur Durchführung einer einzigen staatlichen Aufgabe gesondert gebildeten regionalen Planungsgemeinschaften wegen vermeidbarer Doppelorganisation grundsätzlich gegen den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit staatlichem Handeln verstößt [345], daß der einzige übergeordnete po-

345) S. 146-152.

litische Wert, der diese Doppelorganisation rechtfertigen könnte, die Unmöglichkeit einer anderweitigen Beteiligung der Kommunen an der planenden Raumordnung als über regionale Planungsgemeinschaften darstellt [346], so entfällt diese Begründung mit der Einführung einer Stadt (Kreis-)entwicklungsplanung. Übergeordnete politische Werte, die zu einer Beibehaltung dieser Doppelorganisation zwingen könnten, sind mithin nicht mehr erkennbar.

Auch die Praxis der bisherigen Raumordnung und Landesplanung stünde einer Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz nicht entgegen, da die bisher vorliegenden Regionalplanungen, von Einzelfällen abgesehen, sich innerhalb bestehender Grenzen der Regierungsbezirke fortführen ließen [347].

Obwohl mithin grundsätzliche Bedenken gegen die Übernahme der Regionalplanung durch die Regierungsbezirke nicht mehr bestehen, sollen gleichwohl die Vor- und Nachteile der Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz im einzelnen einander gegenübergestellt werden, um die Auswirkungen dieser Regelung auf die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung festzustellen.

II. Bedenken gegen die Übertragung

1. Die Flächengröße der staatlichen Mittelinstanz als Hinderungsgrund

Die derzeitige Größenordnung der Planungsregionen liegt

346) S. 151, 152.
347) S. 141 - 146.

etwa zwischen Landkreis und Regierungsbezirk [348]. Insbesondere unter Hinweis auf diese Größenordnung sowie auf die von den früheren Landesplanungsgemeinschaften NW geübte Praxis, keine Gesamtgebietsentwicklungspläne, sondern nur Teilgebietsentwicklungspläne für den Bereich eines Landkreises aufzustellen, wird die Auffassung vertreten, eine Regionalplanung auf Regierungsbezirksebene werde notwendigerweise relativ grob, und zwar zu grob sein, um die untere Ebene der Landesplanung sinnvoll auszufüllen [349].

Es erscheint aber bedenklich, aus dieser tatsächlichen Entwicklung grundsätzliche Annahmen über einen optimalen Flächenzuschnitt der Planungsregionen herleiten zu wollen, da ein Größenvergleich der von den Ländern festgelegten Regionen bei der Einwohnerzahl Unterschiede bis zum Dreißigfachen, bei der räumlichen Ausdehnung bis zum Fünfzehnfachen ergibt [350]. Dies beweist, daß bei der Festsetzung regionaler Planungsräume eine größere Flexibilität erforderlich ist, um die auf der Bundesebene vorhandenen starken sozioökonomischen Strukturunterschiede zu berücksichtigen. Eine Lösung, die die regionalen Planungsgrenzen mit Landkreisgrenzen kongruent macht, würde diese Grenze auf Dauer auf einen kleinstmöglichen Maßstab festschreiben. Durch die Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz mit der Möglichkeit, je nach den sozioökonomischen

---

348) Raumordnungsbericht 1974 der BdReg., BT-Drs. 7/3582, S. 110, 138 - 141.

349) Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 18, 38.

350) Raumordnungsbericht 1974, S. 110.

Merkmalen oder der Konkretisierungsbedürftigkeit der Regionalplanung das Gesamtgebiet in Teilplanungen aufzugliedern, würde eine Regelung erreicht, die die Vorteile stabiler Verwaltungsgrenzen mit der Notwendigkeit flexibler Planungsgrenzen vereint.

Die Bedenken gegen eine zu große Flächenausdehnung und mangelnde Operationalität der Regionalplanung bei Ansiedlung dieser Planung auf Regierungsbezirksebene vermögen daher nicht zu überzeugen.

2. Die Entdemokratisierung bzw. Entkommunalisierung der Regionalplanung

Die Übertragung der Regionalplanung könnte ferner denselben Bedenken begegnen, wie sie im Rahmen der Gebietsreform gegen die Institution des Regierungspräsidenten schlechthin vorgetragen worden sind, nämlich das Fehlen einer parlamentarischen Kontrolle [351].

Tatsächlich würden im Falle der Übertragung der Regionalplanung auf die Regierungspräsidenten landesplanerische Entscheidungen auf regionaler Stufe nicht mehr von Vertretern der kommunalen Selbstverwaltung im parlamentarischen

---

351) Vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 56, 57;
Mattenklodt, Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland, S. 146.

Entscheidungsverfahren, sondern von einer monokratisch organisierten und geleiteten Behörde getroffen werden. Sicherlich geht damit ein demokratischer Substanzverlust einher. Geht man jedoch von der Tendenz aus, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch die Landtage festlegen zu lassen [352], und bedenkt man, daß die Regionalplanung eine der vollen Weisungsbefugnis der Länder unterliegende staatliche Auftragsangelegenheit bzw. eine Pflichtaufgabe nach Weisung ist [353], so hält sich der tatsächliche demokratische Substanzverlust in vertretbaren Grenzen, da unter diesen Aspekten die Regionalplanung sich im Grundsatz als reine Durchführungs- und Konkretisierungsplanung von Entscheidungen versteht, die von den obersten unmittelbar gewählten parlamentarischen Gremien der Länder, nämlich den Landtagen, getroffen worden sind. Soweit ein Substanzverlust an unmittelbarer Wahrnehmung kommunaler Interessen eintritt, wird dieser durch die Zuerkennung eines aus dem Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entspringenden Rechts auf Erbringung eines eigenständigen Planungsbeitrags zur Raumordnung in der Form der Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung ausgeglichen.

III. Vorteile der Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz

1. Größere Flexibilität bei der Abgrenzung der Planung nach sozioökonomischen Maßstäben

352) S. 153, 154.
353) S. 130, 131.

Wie bereits mehrfach dargelegt wurde [354], ermöglicht eine den Regierungspräsidenten zugeordnete Regionalplanung eine bessere Anpassung an sozioökonomische Maßstäbe. Notwendige Teilplanungen könnten innerhalb einer monokratisch geleiteten Behörde ständig aufeinander abgestimmt und leichter einander angeglichen werden. Notwendige Angleichungsprozesse zwischen den Regionalplanungen der Regierungspräsidenten könnten ebenfalls ohne größere Reibungsverluste durch die obersten Landesplanungsbehörden der Länder, in aller Regel die Ministerpräsidenten oder Innenminister, herbeigeführt werden. Vergleichbar reibungsarme Anpassungsprozesse erscheinen aber bei der heutigen Organisation der Landesplanung, bei der die Planungsgrenzen der Regionen überwiegend durch Gesetze festgelegt sind [355] und die Beschlußgremien der regionalen Planungsgemeinschaften teilweise aus 50 - 100 Mitgliedern bestehen [356], ausgeschlossen. Die Anpassung von Planungsgrenzen würden in aller Regel Gesetzesänderungen erfordern und Entscheidungen mehrerer mitgliederstarker Beschlußgremien voraussetzen.

Die Forderung nach stärkerer Flexibilität der Regionalplanung [357] spricht daher nicht gegen, sondern für eine Zuordnung der Regionalplanung zu den Regierungspräsidenten.

---

354) S. 144, 145,

355) Raumordnungsbericht 1974, a.a.O., S. 138, 139.

356) So z. B. die Verbandsversammlungen der Regionalverbände in Baden-Württemberg, LT.-Drs. V/4002, S. 17, 18.

357) vgl. S. 144 und dort. Nachweise unter Anm. 256.

2. Die Zusammenführung von regionaler Planung und Plandurchführung

Geht man mit der Verwaltungswissenschaft von der Notwendigkeit aus, Planung und Plandurchführung im Interesse der Beachtung und Durchsetzung der Planungsziele nach Möglichkeit in eine Hand zu geben [358], so muß das auch für die staatliche Mittelinstanz gelten. Zwar obliegt ihr in aller Regel nicht die Durchführung regionaler Planungsziele. Diese liegt bei den Gemeinden. Die staatliche Mittelinstanz nimmt aber bei der Genehmigung kommunaler Fachplanungen wie z. B. bei der Genehmigung von Teilen der Haushaltssatzungen und der Bauleitplanungen der Gemeinden eine zentrale Stellung ein. Es ist ferner die staatliche Mittelinstanz, die in aller Regel pauschal ihr zugeteilte Landesmittel durch konkrete Genehmigungen und Förderungsmaßnahmen den Gemeinden und Kreisen zuwendet oder an der Bewilligung entscheidend mitwirkt sowie eine sachgemäße Verwendung dieser Mittel überwacht. Dies gilt z. B. für so raumrelevante Investitionsbereiche wie für die Stadt- und Dorferneuerung, Städtebauförderungsmittel, Bau von Krankenhäusern, Gewährung von Krediten und Landesbürgschaften für Wirtschaftsunternehmen und den Schulbau [359].

Es erscheint daher vertretbar, den Regierungspräsidenten wegen ihrer großen Einflußmöglichkeiten auf die Genehmigung und Förderung von Maßnahmen zur Durchsetzung landesplanerischer Zielvorstellungen eine durchführungsähnliche Stellung im Raum zuzubilligen.

---

358) S. 133, 134.

359) Vgl. Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 95, 97 - 99, 101 - 103.

Bei der derzeitigen Organisation hat die staatliche Mittelinstanz diese Entscheidungen aber nach einer fremdbestimmten Gesamtplanung zu treffen. Sie hat ihren Entscheidungen von den regionalen Planungsgemeinschaften aufgestellte und beschlossene regionale Gesamtplanungen zugrunde zu legen. Die regionalen Planungsgemeinschaften tragen zwar die Verantwortung für die Gesamtplanung, zeichnen wiederum für die Durchsetzung der konkreten Planungsziele nicht verantwortlich. Würden der Regierungspräsident und mit ihm die Fachdezernate für die Aufstellung und Entscheidung über die diese Fachplanungen integrierende Gesamtplanung verantwortlich sein, so würden sie bei der Genehmigung und Förderung raumrelevanter Maßnahmen ihre eigene Planung durchführen. Sie dürften nach dem Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung daher eher geneigt sein, die Gesamtplanung durchzuführen und sich planungsgerecht zu verhalten, als wenn ihnen dieses Verwaltungsverhalten von einem außenstehenden Planungsträger vorgeschrieben wird.

Auch diese, generell für die Zusammenführung von Planungs- und Verwaltungsraum sprechenden Gründe lassen eine Übernahme der Regionalplanung durch die staatliche Mittelinstanz geboten erscheinen.

3. Größere Klarheit und Übersichtlichkeit in der Organisation

Die Sonderstellung der regionalen Planungsgemeinschaften als eines außerhalb des allgemeinen Verwaltungsaufbaus stehenden Aufgabenträgers, der nur zu planen hat und nicht seine Planung selbst durchsetzen kann, hat sicherlich zu einer orga-

nisatorischen Isolierung geführt. Es ist ihnen nämlich nicht möglich, landesplanerische Vorstellungen und Ziele unmittelbar in die allgemeine Verwaltung einzubringen. Es dürfte daher für den Bürger und die Wirtschaft schwer verständlich sein, daß der Regierungspräsident zwar für die Genehmigung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen zuständig ist [360], daß seine Zustimmung zu Befreiungen von den Festsetzungen eines Bebauungsplanes [361] und zu Vorhaben während der Aufstellung eines Bebauungsplanes sowie zu Bauvorhaben im Außenbereich eingeholt werden muß [362], daß er an der finanziellen Förderung der Wirtschaft entscheidend mitwirkt, daß aber die Entwicklungsrichtlinien, nach denen die Entscheidungen zu treffen sind, von einem anderen Planungsträger getroffen werden, der für die genannten Entscheidungen keine Verantwortung trägt. Eine Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz würde neben der Vermeidung einer Doppelorganisation und der Beauftragung einer ohnehin bestehenden Verwaltungsebene die Zuständigkeiten übersichtlicher und für den Bürger und die Wirtschaft überschaubarer machen, eine Notwendigkeit, die in der Gebiets- und Verwaltungsreform anerkannt worden ist [363].

Auch Gründe der Übersichtlichkeit und Überschaubarkeit der Verwaltungsorganisation sprechen daher für eine Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz.

---

360) §§ 6 Abs. 1, 11 BBauG.

361) § 31 Abs. 2 BBauG.

362) §§ 36 Abs. 1, 33, 35 Abs. 2 BBauG.

363) Vgl. z. B. Die kommunale und staatliche Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschnitt C, Die staatliche und regionale Neugliederung des Landes Nordrhein-Westfalen, S. 55.

IV. Ergebnis

Der auch die Organisationshoheit des Staates beherrschende Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns und damit der Vermeidung von Doppelorganisationen gebietet eine Verlagerung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz.

Den Bedenken, die mit dieser Zuständigkeitsverlagerung zwangsläufig verbundene Flächenvergrößerung würde zu einer mangelnden Operationalität der Regionalplanung führen, könnten im Bedarfsfalle durch Untergliederung der regionalen Gesamtplanung in räumliche Teilbereichsplanungen entsprochen werden. Der hiermit verbundene Verzicht auf demokratische Entscheidungsprozesse und unmittelbare Mitwirkung der kommunalen Selbstverwaltung hält sich in vertretbaren Grenzen, wenn man von einer Festsetzung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung durch die Landtage ausgeht, die Regionalplanung deshalb als eine diese Ziele konkretisierende Durchführungsplanung ansieht und den Kommunen an Stelle der unmittelbaren Mitwirkung an der Regionalplanung das Recht auf einen eigenständigen gleichwertigen und partnerschaftlichen Planungsbeitrag zur Raumordnung zuerkennt.

Etwaigen Nachteilen stehen wesentliche Vorteile gegenüber. Durch die Verlagerung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die Regierungspräsidenten gewinnt die Regionalplanung erheblich an Flexibilität. Innerhalb der Regierungsbezirksgrenzen, aber auch zwischen den Regierungsbezirken lassen sich die Planungsgrenzen leichter an veränderte sozio-

ökonomische Maßstäbe anpassen. Durch die Übertragung der Zuständigkeiten für die Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz werden Planung und alle wesentlichen Durchführungsmaßnahmen auf regionaler Ebene in eine Hand gelegt. Die Organisation der Regionalplanung wird übersichtlicher und für den Bürger und die Wirtschaft überschaubarer, da die Raumordnung und Landesplanung nunmehr dem allgemeinen Verwaltungsaufbau voll entspricht.

Möglichen Nachteilen stehen daher erhebliche Vorteile in der Organisation und Plandurchführung gegenüber, so daß auch aus Zweckmäßigkeitserwägungen sich eine Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz anbietet.

§ 12 Die Neuordnung der raumordnenden Gesamtplanung aus der Sicht einer alle Ebenen der Leistungsverwaltung umfassenden Entwicklungsplanung

1. Die Praktibilität einer den Raum, die Zeit und die Ressourcen einbeziehenden Entwicklungsplanung

Geht man mit der Verwaltungswissenschaft [364] und der tatsächlichen Entwicklung im Bereich der Landesplanung [365]

---

364) Wagener, Von der Raumordnung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 93 ff. und die dortigen Nachweise;
Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 9.

365) Raumordnungsbericht 1974 der BReg., BT.-Drs. 7/3582, S. 109;
Ernst in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 79.

und der kommunalen Planung [366] davon aus, daß der Trend von einer lediglich raumbezogenen Planung zu einer Entwicklungsplanung mit Raum-, Zeit- und Ressourcenbezug zwar unverkennbar ist, daß sich aber der Übergang von isolierten Planungsarten zur integrierten Entwicklungsplanung zur Zeit noch in einer Phase des Experimentierens befindet [367], so stellt sich die Frage, ob bereits heute die Organisation der raumordnenden Planung nach Maßstäben ausgerichtet und auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft werden sollte, deren endgültige Durchsetzung ungewiß erscheint.

Prüft man, welche hauptsächlichen Bedenken gegen die Einführung einer Entwicklungsplanung im vorstehenden Sinne bestehen, so richten diese sich im wesentlichen gegen die Einbeziehung des Finanz- und damit des Zeitfaktors in die Raumplanung [368]. Es wird die tatsächliche und rechtliche Praktibilität einer insbesondere den Finanzfaktor einbeziehenden Entwicklungsplanung bezweifelt, weil ständige Veränderungen der Wirtschaftslage und damit der Finanzsituation der öffentlichen Hände einer den Finanz- und damit den Zeitfaktor einbeziehenden Entwicklungsplanung entgegenstünden. Ständige Schwankungen der öffentlichen Einnahmen würden eine realistische Planung im vorstehenden Sinne entweder von vornherein ausschließen oder aber eine derartige Vielzahl von Anpassungsprozessen erfordern, daß die Entwicklungsplanung als ein mittel - bis lang-

366) Göb, Laux, Salzwedel, Breuer, Kreisentwicklungsplanung, S. 7.

367) Pappermann, Zur Problematik der Kreisentwicklungsplanung, DÖV 1973, S. 507;
für den Bereich der Landesplanung: Raumordnungsbericht 1974 der BdReg., S. 109.

368) So insbes. Niemeier, Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, in: Raumplanung - Entwicklungsplanung, S. 16, 17.

fristiges politisches Steuerungsmittel nicht zu gebrauchen sei. Es könne daher nur eine recht lose Verbindung zwischen der Raumplanung und der Finanzplanung geben [369].

In tatsächlicher Hinsicht vermögen diese Bedenken nach den Erfahrungen, die mit der vom Bund, den Ländern und den Gemeinden aufzustellenden Finanzplanung [370] gemacht worden sind, nicht zu überzeugen. Dies zeigt ein Blick auf die nachstehende Tabelle, in der die für die Finanzplanung der Gemeinden des Landes Nordrhein-Westfalen vorgegebenen Orientierungsdaten des Landes für die wesentlichen Einnahmequellen der Gemeinden für den Zeitraum 1973 - 1981 zusammengestellt sind. Dabei konnte auf eine gesonderte Betrachtung der Haushalte des Bundes und der Länder in dem genannten Zeitraum verzichtet werden, weil die vorstehenden Daten hinsichtlich der Einkommen- und Gewerbesteuer auch Rückschlüsse auf die Einnahmen des Bundes und der Länder aus diesen Quellen zulassen und weil die Gemeinden ohnehin die Hauptlast der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand (nahezu Zweidrittel) zu tragen haben [371].

---

369) Ernst, Die Situation der Raumordnung und Landesplanung, in: Der Landkreis 1974, S. 457;
Ernst in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 79;
Niemeier, Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht, S. 16, 17.

370) § 6 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft v. 8.6.1967, BGBl. I, S. 582 i.d.F. v. 30.8.1971, BGBl. I, S. 14, 26;
§ 50 des Gesetzes über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder v. 19.8.1969, BGBl. I, S. 1273;
§ 9 des Musterentwurfs der gesetzlichen Bestimmungen des neuen Gemeindehaushaltsrechts des Unterausschusses III der Arbeitsgemeinschaft der Innenministerien der Bundesländer, der Eingang in alle GO der Bundesländer gefunden hat, in: Meichsner-Seeger-Steenbock, Kommunale Finanzplanung, TZ. A 2.1.1 sowie Einleitung, S. VII.

371) Raske, Die kommunalen Investitionen in der Bundesrepublik, S. 33, 34;
Meichsner-Seeger-Steenbock, TZ. F 1,1.

Orientierungsdaten

des Landes Nordrhein-Westfalen

für die Gemeindefinanzplanung 1973 - 1981

(Jährliche Zuwachsraten)

	372) 1973-75	373) 1974-76	374) 1975-77	375) 1976-78	376) 1977-79	377) 1978-80	378) 1979-
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	11%	13%	13%	15,2%	14,1%	13,7%	12,6
Gewerbesteuer einschließl. Lohnsummensteuer (bzw. von 1978-80 ohne Lohnsummensteuer)	7,2%	7%	8,5%	7,6%	8,6%	8,6%	6,1
Grundsteuer A u. B	6,1%	5,5%	6%	4%	5,9%	5,3%	4,
Zuweisungen des Landes insgesamt (ab 1978 Zuweisungen im Steuerverbund)	9%	10%	11,5%	10,4%	--	13,6%	8,

372) Rd.Erl. d. Innenministers v. 5.1.1972 - III B 3 - 5 /1031 - 4708/71
Min.Bl. 1971, S. 77.

373) Rd.Erl. d. Innenministers v. 25.11.1972 - III B 3 - 5/1031 - 7532/7
Min.Bl. 1971, S. 1889.

374) Rd.Erl. d. Innenministers v. 4.8.1973 - III B 3 - 5/1031 - 7672/73,
Min.Bl. 1973, S. 1314.

375) Rd.Erl. d. Innenministers v. 23.8.1974 - III B 3 - 5/1031 - 7292/74
Min.Bl. 1974, S. 1315.

376) Rd.Erl. d. Innenministers v. 26.11.1975 - III B 3 - 5/1031 - 4724/7
Min.Bl. 1975, S. 2196.

377) Rd.Erl. d. Innenministers v. 15.11.1976 - III B 3 - 5/1031 - 1724/7
Min.Bl. 1976, S. 2453.

378) Rd.Erl. d. Innenministers v. 7.10.1977 - III B 3 - 5/1031 - 4290/77
Min.Bl. 1977, S. 2954.

Die Wertung der Tabelle ergibt, daß die Gemeinden bei der Finanzplanung eine annähernd gleiche jährlich durchschnittliche Steigerungsrate an Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer berücksichtigen können. Auch die vielfach als zu unsicher angesehene und deshalb vermeintlich einer Einbeziehung in die Entwicklungsplanung entgegenstehende Gewerbesteuer weist einen verhältnismäßig geringen prozentualen Spielraum auf. Ähnlich verhält es sich mit den Landeszuweisungen und den Grundsteuern A und B.

Daß diese Ergebnisse in Nordrhein-Westfalen auch für die anderen Bundesländer repräsentativ sind, ergibt sich aus einem Vergleich der Haupteinnahmequellen der Gemeinden in den anderen Bundesländern. Auch in den anderen Bundesländern hat sich der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer als verhältnismäßig konstant sowie die Einnahme aus der Gewerbesteuer als verhältnismäßig unempfindlich gegen Konjunkturschwankungen, die Grundsteuern A und B ebenfalls als konstant und die Zuweisungen der Länder an Gemeinden ebenfalls als eine planbare Einnahmequelle erwiesen [379].

Nach den bisherigen Erfahrungen mit der Entwicklung der Haupteinnahmequellen der gemeindlichen Finanzwirtschaft im Rahmen der Finanzplanung erscheint daher die Berücksichtigung des Finanz- und damit auch des Zeitfaktors bei der Erstellung von Entwicklungsplanungen möglich. Die vorstehend

---

379) Vgl. den bundesweiten Vergleich der Orientierungsdaten der Flächenländer in: Meichsner-Seeger-Steenbock, Tz. F 3.1 bis 3.4.

aufgezeigten Veränderungen in den Ressourcen dürften nicht tiefgreifend genug sein, um in tatsächlicher Hinsicht von der Forderung nach einer Entwicklungsplanung abzugehen. Daß die Einbeziehung der Kosten und ihrer Finanzierung und damit auch die zeitliche Durchführung von Maßnahmen in die Raumplanung möglich ist, beweisen der Landesentwicklungsplan Hessen '80 und die "Mittelfristige Planung Niedersachsen 1975 - 1979", die nicht nur wie das NRW-Programm 1975 die Gesamtkosten der Aufgabenbereiche auf Landesebene angeben, sondern die Landesmittel auf die Regionen und Planungsjahre verteilen [380]. Erst dadurch werden die Regionen in die Lage versetzt, eigene Gesamtkostenermittlungen und Finanzierungsübersichten zu erstellen und die Landesmittel sowie kommunale Mittel weiter zu vereinzeln. Zielangaben für die Teilräume der Region und von der Hessischen Staatskanzlei vorgegebene einheitliche Kostenrichtwerte ermöglichen es, auch auf kommunaler Ebene zu planbaren Annahmen über den Zufluß von Landesmitteln und die Höhe der von der Gemeinde bereitzustellenden Eigenmittel zu kommen [381]. Hier zeigen sich erste Ansätze zu einem finanziellen Planungsverbund, der durch einen stärkeren Ausbau eine bessere gegenseitige

---

380) Landesentwicklungsplan Hessen '80, Heft 1, Rahmenplan für die Jahre 1970 - 1985, S. 87 - 108, S. 120 ff;
Landesentwicklungsplan Hessen '80, Heft 2, Durchführungsabschnitt für die Jahre 1971 - 1974, S. 70 - 73, S. 111 ff.;
Mittelfristige Planung Niedersachsen 1975 - 1979, hrsg. von dem Nieders. Ministerpräsidenten - Staatskanzlei- und von dem Nieders. Minister der Finanzen, Hannover 1976.

381) Vgl. z. B. den Regionalen Raumordnungsplan für die Region Nordhessen, S. 67 ff., S. 75.

Kontrolle zwischen Planung und Plandurchführungsmöglichkeiten gewährleistet. Voraussetzung ist jedoch, daß die Kostenermittlungen und Finanzierungsübersichten nicht wie in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen auf der Landesebene enden bzw. wie in Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein den Gemeinden zwar die Erstellung von Finanzierungsübersichten zur Pflicht machen [382], selbst aber keine Angaben über den voraussichtlichen Landesmittelzufluß an die Gemeinden enthalten, sondern daß im Wege einer vertretbaren Selbstbindung auf der Landesebene und auf regionaler Ebene planbare Finanzierungsaussagen gemacht werden, die Gemeinden zu einer eigenen Entwicklungsplanung unter Einbeziehung des Finanz- und damit des Zeitfaktors befähigen.

Mit Recht weist allerdings Ernst [383] darauf hin, daß in rechtlicher Hinsicht die Raumordnung und Landesplanung mit einer den Finanz- und Zeitfaktor einbeziehenden Entwicklungsplanung nur lose verbunden sein könne, weil Kosten-, Zeit- und Finanzierungsangaben wegen der ihnen innewohnenden Unsicherheiten rechtlicher Bindungen nicht fähig seien. Das erscheint jedoch verzichtbar, weil die Zeit- und Finanzierungsangaben keine rechtliche, sondern nur eine tatsächliche Kontrolle über die Aussichten der Durchführung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung ermöglichen sollen. Die Einbeziehung des Finanz- und Zeitfaktors in die Raumplanung vermag daher nur die gleiche rechtliche Stellung wie die Fi-

---

382) S. 58, 120.
383) in: Ernst/Hoppe, ÖffBauBoR, Rdn. 79.

nanzplanung schlechthin einzunehmen, die zwar die Grundlage für die Haushaltswirtschaft und für das Eingehen von Bindungs- bzw. Verpflichtungsermächtigungen unter Belastung kommender Haushaltsjahre bildet, wegen der auf Schätzungen beruhenden Angaben aber keine unmittelbare rechtliche Wirkungen zu begründen vermag [384]. Gleichwohl sollte die Raumordnung und Landesplanung mit der Entwicklungsplanung eine enge organisatorische und lokale Verbindung in den Planungen selbst eingehen, da nur eine ständige gegenseitige Kontrolle der Raumordnung und Landesplanung mit der Finanzplanung auszuschließen vermag, daß raumordnerische Ziele angestrebt werden, die nicht realisierbar sind, oder daß eine unverbunden neben der Raumordnung stehende Finanzplanung ihren Planungen Aufgaben zugrunde legt, die raumordnerisch neutral oder gar gegenläufig zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung sind, wie es heute bei den gemeindlichen Investitionsplanungen der Fall ist, deren Rangfolge an keine raumplanerische Zielsetzung gebunden ist. Eine engere Verbindung der Raumordnung und Finanzplanung im Sinne einer integrierten Entwicklungsplanung erscheint daher notwendig.

---

384) So für den Bereich der Landesplanung die Kostenangaben in den Regionalen Raumordnungsplänen des Landes Hessen, die der Feststellung gem. § 7 LPlG nicht unterliegen, vgl. z. B. den Regionalen Raumordnungsplan für die Region Nordhessen, Tz. 3.;

für den kommunalen Bereich Scheel/Steup, § 70 GO NW, Anm. II., 2. und 5.

Die Neuordnung der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung sollte sich mithin auch daran orientieren und messen lassen, ob sie der im Rahmen der Einführung der Entwicklungsplanung erhobenen Forderung nach einer einheitlichen Zuständigkeit für die Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle entspricht [385].

II. Der derzeitige Zustand der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung unter dem Kriterium einer einheitlichen Zuständigkeit für die Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle (Entwicklungsplanung)

Bei der derzeitigen Organisation der raumordnenden Gesamtplanung liegen nur auf der Länderebene die genannten Funktionen in einer Hand. Nur die Länder können Landesentwicklungsprogramme und Landesentwicklungspläne erstellen, zugleich über die Planungen entscheiden, auf Grund eines eigenen Etatrechts die Finanzierung entscheidend mitbestimmen sowie kraft eigener Zuständigkeiten oder durch Zwangsmittel die Durchführung der Pläne sicherzustellen und kontrollieren.

Bereits auf regionaler Ebene fallen die Zuständigkeiten jedoch weitgehend auseinander. Das beginnt bereits bei den Grenzen. Planungs- und Verwaltungsgrenzen decken sich in der Regel nicht [386]. Die regionalen Planungsgemeinschaften

---

385) Vgl. insbes. Wagener, Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung, DVBl. 1970, S. 95 und die Nachweise unter Anm. 234.

386) S. 141 - 143.

dürfen zwar planen; sie verfügen aber weder über ein eigenes Etatrecht noch über eigene Möglichkeiten zur Durchsetzung ihrer Planziele. Die Kommunen haben zwar ein eigenes Etatrecht. Sie haben auch die Hauptlast aller öffentlichen Investitionen zu tragen [387]. Ihnen fehlt hingegen das Recht auf eine der Landesplanung und Raumordnung entsprechenden übergeordneten und zusammenfassenden Gesamtplanung. Der derzeitige allgemeine Verwaltungsaufbau und die Organisation der raumordnenden Gesamtplanung weisen mithin hinsichtlich der von der Entwicklungsplanung geforderten einheitlichen Zuständigkeit ein Höchstmaß an Disparitäten auf.

III. Die jüngsten Änderungen der Zuständigkeiten in der Raumordnung und Landesplanung unter dem Gesichtspunkt der Entwicklungsplanung

In letzter Zeit ist es nur in zweifacher Hinsicht im Bereich der Raumordnung und Landesplanung zu grundsätzlichen Veränderungen von Zuständigkeiten gekommen. Zum einen hat Nordrhein-Westfalen die Zuständigkeiten für die Regionalplanung den bei den Regierungspräsidenten gebildeten Bezirksplanungsräten übertragen und die Regierungspräsidenten verpflichtet, raumbedeutsame und strukturwirksame Planungen und Förderungsprogramme von regionaler Bedeutung in bestimmten Investitionsbereichen mit den Bezirksplanungsräten zu beraten [388]. Zum anderen hat Niedersachsen den Regierungspräsidenten die Regionalplanung entzogen und sie auf die

387) S. 221, Anm. 371.
388) § 7 Abs. 1 und 2 LPlG NW.

Landkreise und kreisfreien Städte als Angelegenheit des eigenen Wirkungskreises verlagert [389].

1. Die Wahrnehmung der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen durch Bezirksplanungsräte

Auch durch die Einführung von Bezirksplanungsräten ist es in Nordrhein-Westfalen nicht zu einer Vereinigung der bereits mehrfach erwähnten Zuständigkeiten auf regionaler Ebene i. S. einer Entwicklungsplanung gekommen.

Zwar haben die Regierungspräsidenten strukturwirksame Planungen und Förderungsprogramme nunmehr mit den Bezirksplanungsräten zu beraten. Dadurch ist sicherlich eine Annäherung zwischen der Planung und der Plandurchführung erzielt worden. Die Entscheidungsbefugnis liegt aber nach wie vor bei den Regierungspräsidenten [390]. Zum anderen hat sich an dem Auseinanderklaffen von finanzieller Verantwortung und fehlender Gesamtbefugnis auf kommunaler Ebene nichts geändert. Eine Verbesserung im Sinne der Zusammenführung der Zuständigkeiten in einer Hand ist dadurch nicht erreicht worden.

2. Die Wahrnehmung der Regionalplanung in Niedersachsen durch die Landkreise und kreisfreien Städte

Gegenüber dem Vorgehen Nordrhein-Westfalens weist die Regelung in Niedersachsen im Hinblick auf die Zusammenführung

---

389) Art. VII, Ziff. 1 des 8. Gesetzes zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28.6.1977, GVBl. 1977, S. 243.

390) § 7 Abs. 2 LPlG;
Gesetzentwurf zur Änderung des LPlG v. 11.6.1974, LT-Drs. 7/3928, S. 24.

unterschiedlicher Zuständigkeiten Vorteile auf. Dies gilt für alle Landkreise und kreisfreien Städte, bei denen die Zuständigkeit für eine raumordnende Gesamtplanung, die Entscheidung, das Etatrecht, die Durchführung und die Kontrolle nunmehr in einer Hand liegen. Dadurch wird aber der gesamte Bereich der kreisangehörigen Gemeinden nicht abgedeckt, die an Zahl und Investitionsvolumen den größeren Teil der kommunalen Ebene darstellen [391]. Zugleich führt diese Regelung zu neuen Disparitäten. Während bisher die Regierungspräsidenten die Regionalen Raumordnungsprogramme aufzustellen hatten und alle raumrelevanten Einzelmaßnahmen, Planungen und Förderungsprogramme nach einer eigenen Planung ausrichten konnten, wird nunmehr über die Regionalen Raumordnungsprogramme der Kreise ihr Verwaltungshandeln von einem außenstehenden Gremium mitbestimmt, d.h., es geht der Vorteil der Selbstbindung der Verwaltung verloren. Da die Regelung in Niedersachsen nur einen Teil der kommunalen Ebene erfaßt und zugleich neue Disparitäten schafft, vermag sie das angesprochene Problem ebenfalls nicht zu lösen.

IV. Die vorgeschlagene Neuordnung der Organisation der raumordnenden Gesamtplanung unter den Kriterien der Entwicklungsplanung

Folgt man den vorstehenden Empfehlungen und weist die Zuständigkeit für die Regionalplanung der staatlichen Mittelinstanz zu und räumt den Gemeinden und Gemeindeverbänden ein eigenes Recht auf eine übergeordnete und zusammenfassende

391) Vgl. S. 180.

Gesamtplanung im Rahmen der Raumordnung ein, so führt eine Überprüfung dieser Neugliederung unter den Kriterien der Entwicklungsplanung zu folgenden Ergebnissen:

1. Die Landesebene

Geht man von dem Trend aus, die Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung im gesetzesförmlichen Verfahren durch die Länderparlamente beschließen zu lassen [392], so ist die Forderung der Entwicklungsplanung nach einer einheitlichen Zuständigkeit auf Länderebene erfüllt. Der Landtag legt die Grundsätze und Ziele der Landesplanung in Gesetzen oder Landesentwicklungsprogrammen und -plänen fest. Soweit diese nicht nur programmatischen Charakter haben oder Weisungen an nachgeordnete Planungsträger darstellen, wird sich die Durchführung auf Landesebene im wesentlichen in finanziellen Förderungsprogrammen konkretisieren. Aufgrund seines Etatrechts bestimmt der Landtag die Mittel und damit auch die Zeit für die Durchführung. Über die Entgegennahme der Landesentwicklungsberichte vermag er auch die Durchführung der Planung zu kontrollieren.

2. Die regionale Ebene

Die staatliche Mittelinstanz verfügt über kein eigenes Etatrecht. Insoweit kann von einer Zusammenführung von Planungsentscheidung und Finanzierung nicht gesprochen werden. Die staatliche Mittelinstanz ist aber die Zentralstelle für den Mittelabfluß der Landeszuwendungen für den investiven Bereich. Entweder werden den Regierungspräsidenten die

---

392) S. 153, 154.

Landesmittel pauschal zugewiesen (z. B. im Grundschulbau) und es obliegt ihnen, Landeszuschüsse zu bewilligen, oder sie wirken so entscheidend in einem Vorprüfungsverfahren zur Bewilligung öffentlicher strukturbedeutsamer Mittel mit, daß ihre Stellungnahme wegen der größeren Ortsnähe eine Vorentscheidung bedeutet [393]. Die staatliche Mittelinstanz nimmt daher bei der Umsetzung von Landesmitteln aus dem Landeshaushalt in den investiven Bereich der Kommunen eine Schaltstelle ein, die ihr faktisch quasi - etatmäßige Befugnisse verleiht. Die Übertragung der regionalen Planungszuständigkeit auf die Regierungspräsidenten würde daher in der Praxis eine Zusammenführung von Planung, Entscheidung und Finanzierungszuständigkeiten auf regionaler Ebene bedeuten. Damit wäre zugleich auch die regionale Plandurchführung in eine Hand gelegt, da mit der finanziellen Förderung zugleich eine sachliche Prüfung der zu fördernden Maßnahmen verbunden ist und dabei überprüft werden könnte, ob die Maßnahme den regionalen Planungszielen entspricht. Ebenso könnte der Regierungspräsident an Hand einer eigenen Regionalplanung deren Durchsetzung im Rahmen der Genehmigung z. B. von Flächennutzungs- und Bebauunsplänen, aber auch von raumrelevanten Einzelmaßnahmen sicherstellen. Mit der Übertragung der regionalen Planungszuständigkeiten auf den Regierungspräsidenten würde daher ein Höchstmaß an Zusammenführung von Planung, Entscheidung, Finanzierung und Durchführung und Kontrolle auf regionaler Ebene erreicht werden.

3. Die kommunale Ebene

Erst mit der Einbeziehung der Kommunen in die raumordnende,

---

393) Wegen der Einzelheiten vgl. S. 213, Anm. 359.

zusammenfassende und übergeordnete Gesamtplanung würde auf der investitionsintensivsten Ebene (die Kommunen erbringen nahezu 2/3 der Investitionsausgaben der öffentlichen Hand) [394] Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle zusammengeführt, und zwar in die Verantwortlichkeit eines parlamentarischen Entscheidungsgremiums (Rat, Kreistag) gelegt werden.

V. Ergebnis

Eine den Finanz- und damit auch den Zeitfaktor einbeziehende Entwicklungsplanung erscheint bereits durchführbar. Wie die Erfahrungen mit der Finanzplanung gezeigt haben, stehen Änderungen der wirtschaftlichen Situation und damit der öffentlichen Einnahmen einer mittel- bis langfristigen Entwicklungsplanung nicht entgegen.

Die Grundsatzforderung der Entwicklungsplanung, Planung, Entscheidung, Finanzierung, Durchführung und Kontrolle im Interesse der Leistungsfähigkeit der Planung in eine Hand zu legen, läßt sich im Rahmen des bestehenden allgemeinen Verwaltungsaufbaus optimal nur dann verwirklichen, wenn die Regionalplanung der staatlichen Mittelinstanz zugeordnet und den Kommunen ein eigenes Recht auf eine umfassende übergeordnete Gesamtplanung im Planungssystem der Raumordnung zuerkannt wird.

---

394) S. 221 sowie Anm. 371.

§ 13 Das Zusammenwirken einer alle Haupteinheiten der öffentlichen Verwaltung der Länder erfassenden raumordnenden Gesamtplanung (Entwicklungsplanung)

I. Das Zusammenwirken der Landes- und Regionalplanung

Das Zusammenwirken zwischen der raumordnenden Gesamtplanung auf der Landesebene und der regionalen Ebene wäre im Falle der Übertragung der Regionalplanung auf die staatliche Mittelinstanz unproblematisch. Die Behörde des Regierungspräsidenten hätte mit der Regionalplanung eine Aufgabe des Staates wahrzunehmen. In ihrer Stellung als landesunmittelbare Behörde und Endstufe der planenden Landesverwaltung innerhalb eines hierarchisch gegliederten Behördenaufbaus wären Informationsfluß und Weisungsbefugnis des übergeordneten Planungsträgers gesichert und ohne Probleme. Der Fortfall rechtlich selbständiger regionaler Planungsgemeinschaften innerhalb besonderer Planungsgrenzen mit besonderen Beschlußgremien würde die Konkretisierung und Durchsetzung vom Parlament beschlossener Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung erleichtern.

II. Die Beteiligung der Kommunen an der Erstellung von Landesentwicklungsprogrammen und -plänen sowie an der Aufstellung der Regionalplanung

In den Bundesländern sind die Gemeinden und Gemeindeverbände an der Erstellung von Landesentwicklungsprogrammen

und -plänen im Wege eines Anhörungsverfahrens entweder unmittelbar oder mittelbar über ihre kommunalen Spitzenverbände beteiligt; sei es, daß die kommunalen Spitzenverbände als Mitglieder von Landesplanungsbeiräten zu den Landesentwicklungsprogrammen und -plänen zu hören sind, sei es, daß mangels Einrichtung von Landesplanungsbeiräten den kommunalen Spitzenverbänden ein ausdrückliches Recht zur Stellungnahme eingeräumt worden ist. Da eine das ganze Gebiet eines Landes erfassende Landesplanung unmittelbare und ausschließliche Landesaufgabe ist, erscheint diese Art und der Umfang der Beteiligung der Kommunen an der Landesplanung angemessen und ausreichend.

An der Regionalplanung sind die Gemeinden und Gemeindeverbände entweder als Mitglieder regionaler Planungsverbände beteiligt, oder es ist ihnen mangels entsprechender Planungsverbände ein besonderes Recht zur Stellungnahme eingeräumt worden. Folgt man der Auffassung, daß die Regionalplanung als staatliche Aufgabe durch die staatliche Mittelinstanz wahrgenommen werden sollte, so bietet sich auch hier das früher in Niedersachsen und jetzt noch in Schleswig-Holstein praktizierte Verfahren an, die Gemeinden und Gemeindeverbände im Wege der Anhörung an der Regionalplanung zu beteiligen. Rechtliche Bedenken bestehen hiergegen nicht, da § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG lediglich die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände in einem förmlichen Verfahren vorsieht, die Art der Beteiligung aber der Landesgesetzgebung überläßt [395]. Diese in materieller Hinsicht außer-

---

395) Zinkahn / Bielenberg, § 5 ROG, Rdnr. 9d, dd, S. 99; Brügelmann-Asmuß, § 5 ROG, Anm. III 6c, aa.

ordentlich schwache Form einer rechtlich unverbindlichen Anhörung würde in qualitativer Hinsicht entscheidend durch die Möglichkeit der Fortsetzung und Ergänzung der Landesplanung auf örtlicher Ebene durch Stadtentwicklungsplanungen verbessert und zu einer partnerschaftlichen Raumordnung umgestaltet werden. Unter der Voraussetzung der Ergänzung der Landesplanung durch örtliche Stadtentwicklungsplanungen dürften sich daher auch in materieller Hinsicht gegen ein rechtlich unverbindliches Anhörungsverfahren bei der Erstellung der Regionalplanung keine Bedenken ergeben.

III. Das Zusammenwirken der Regionalplanung mit einer eigenständigen raumordnenden Gesamtplanung der Gemeinden und Gemeindeverbände

1. Die Lehre von den res mixtae

Anders verhält es sich mit dem Zusammenwirken staatlicher Regionalplanung und kommunaler raumordnender Gesamtplanung. Die überwiegende Auffassung läßt sich bei der Gestaltung des Zusammenwirkens von staatlicher Regionalplanung mit örtlicher Planung von der traditionellen Gliederung der öffentlichen Aufgaben in überörtliche und Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft im Sinne des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG leiten und versucht, Einordnungsschwierigkeiten durch ein flexibles Verständnis von kommunaler Eigenverantwortung und überörtlichem Gemeinwohl zu begegnen, indem entweder die Grenzziehung nicht als statisch, sondern als dynamisch angesehen oder die Einordnung einer funktionalen Betrachtung

unterzogen wird [396].

Stellt man aber nicht das Gegeneinander von staatlicher und kommunaler Verwaltung in den Vordergrund, sondern läßt man sich davon leiten, daß in dem föderalistischen Staatsaufbau der Bundesrepublik Bund, Länder und Kommunen nebeneinander und als Gebietskörperschaften gleichzeitig auf ein und dasselbe Territorium einwirken [397] und daß alle gemeinsam berufen sind, das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 GG zu verwirklichen [398], so gebietet diese Leistungsgemeinschaft bzw. dieser Leistungsverbund, nach Lösungen zu suchen, die dem Miteinander in einer gemeinsamen partnerschaftlichen Erfüllung des Leistungsanspruches der Bürger besser entsprechen. Es erscheint sachgerechter, statt einer Grenzziehung von einer gemeinsamen Handlungszone des Staates und

---

396) Vgl. insbes. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 129 ff;

Ernst-Suderow, Die Zulässigkeit raumordnerischer Festlegungen für Gemeindeteile, S. 23 ff;

Stern-Burmeister, Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebots für Gemeinden, S. 27 und die Nachweise in Anm. 85 - 87.

397) Werner Weber, Raumordnung und Raumplanung, DÖV 1963, S. 785.

398) Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, S. 11 ff;

Schmidt-Aßmann, Gesetzliche Maßnahmen zur Regelung einer Praktikablen Stadtentwicklungsplanung, in: Raumplanung-Entwicklungsplanung, S. 144;

Thiele, Zur Fortentwicklung des kommunalen Verfassungsrechts, Mitteilungen des Landkreistages NW, 1975, Heft 11, S. 131;

vgl. auch S. 170 und die weiteren Nachweise unter Anm. 284 - 286.

der Gemeinden auszugehen, in der beide berufen sind, die anstehenden Probleme partnerschaftlich zu lösen.

Diesem Grundanliegen nach einem partnerschaftlichen Miteinander wird die aus dem Staatskirchenrecht entlehnte [399], von Köttgen geprägte [400], von Weber übernommene [401] und von der Rechtsprechung anerkannte [402] res - mixtae - Lehre gerecht, die die gemeinsame Handlungszone als Kondominium bezeichnet, die gemeinsamen Aufgaben res mixtae nennt und die im Bereich des Kondominiums bei den res mixtae zu partnerschaftlicher Koordination verpflichtet, wobei jedem Beteiligten das Maß an Mitbestimmungsrecht eingeräumt wird, das ihm jeweils aus der Natur der Sache zukommt. Von den Beteiligten wird bei der Erledigung der res mixtae Verständigung und Loyalität erwartet [403].

---

399) Wegen des Ursprungs und der Entwicklung dieser Lehre im Staatskirchenrecht vgl. Puls, S. 69 und die dortigen Hinweise auf die Fundstellen im Staatskirchenrecht.

400) Köttgen, Das Aufsichtsrecht des Staates, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 219 ff.

401) Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 130.

402) OVG Münster, DVBl. 1964, S. 678 ff (680).

403) Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, S. 131, 132.

Vgl. neben den vorstehenden Nachweisen unter Anm. 394 - 397 auch: Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, S. 930;

Becker, Bund und kommunale Gebietskörperschaften, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 148.

Demgegenüber vermögen die insbesondere von Erbguth [404] vorgetragenen Bedenken nicht zu überzeugen. Erbguth geht davon aus, daß auch die Zwischenzone, das Kondominium, von Art. 28 Abs. 2, Satz 1 GG umfaßt werde und daher ebenfalls unter den zum geschützten Selbstverwaltungsrecht zu zählenden Aufgabenkreis gehört. Diese Auffassung hält im Grunde an dem Prinzip des Gegeneinander von Staats- und Selbstverwaltung fest, beseitigt die Zuordnungsschwierigkeiten nicht und berücksichtigt vor allem die Entwicklung der Haupteinheiten der öffentlichen Hand zu einem partnerschaftlichen Leistungsverbund nicht in ausreichendem Maße.

Allerdings ist Ernst-Suderow darin beizupflichten, daß die Anwendung der res-mixtae-Lehre nicht dazu führen kann, in jedem Einzelfall durch Interpretationslösungen zu bestimmen, ob die Aufgabe kondominalen Charakter hat. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit wäre mindestens ebenso groß wie die Anwendung einer flexiblen, dynamischen oder funktionsbestimmten Grenzziehung zwischen örtlichen und überörtlichen Angelegenheiten und würde zu keinem praktikableren Zusammenwirken der kommunalen und der staatlichen Ebene führen. Ernst-Suderow ist mithin in ihrer Forderung nach einer gesetzlichen Regelung des Zusammenwirkens im kondominalen Bereich zuzustimmen [405].

2. Die Rechtsfolgen bei Anwendung der res-mixtae-Lehre auf das Zusammenwirken der staatlichen Regionalplanung mit der kommunalen raumordnenden Gesamtplanung

Als Rechtsfolgen der Anerkennung eines Kondominiums im Be-

404) Probleme des geltenden Landesplanungsrechts, S. 177, 178.
405) Ernst-Suderow, S. 32.

reich der raumordnenden Gesamtplanung bieten sich zum einen das "Kompensationsmodell" und der staatliche Genehmigungsvorbehalt an.

a) Das "Kompensationsmodell"

Nach dem Kompensationsmodell sollen durch überörtliche Planungen herbeigeführte gemeindliche Verluste an eigener Planungsverantwortung durch ein aus Art. 28 Abs. 2 GG entspringendes Recht der Gemeinden auf Beteiligung an höherstufigen Planungsprozessen ausgeglichen werden, wobei Umfang und Intensität der gemeindlichen Beteiligung der Stärke des Eingriffs in den gemeindlichen Verantwortungsbereich entsprechen sollen [406]. Ernst-Suderow greifen diese Überlegungen auf, ordnen sie dem kondominalen Aufgabenbereich zu und vertreten die Auffassung, daß es Aufgabe des Gesetzgebers sei, die beteiligten örtlichen und überörtlichen Belange miteinander und gegeneinander abzuwägen, in Ermangelung allgemeingültiger Kriterien typische Sachverhalte herauszuarbeiten und hieran verschiedene abgestufte Beteiligungsverfahren zu knüpfen [407].

Bereits an anderer Stelle ist oben [408] ausgeführt worden, daß es schwerlich möglich erscheint, die kaum übersehbare Vielzahl von Planungs- und Durchführungsprozessen im Rahmen einer raumordnenden Gesamtplanung in typische gesetzlich normierbare Sachverhalte einzufangen. Der Versuch einer gesetzlichen Regelung dürfte letztlich von typischen Sachverhalten weg zu kasuistischen gesetzlichen Regelungen führen. Zwar mag eine derartige Lösung für Einzelprobleme wie

---

406) Vgl. S. 182 und die dortigen Nachweise.
407) Ernst-Suderow, S. 34.
408) S. 182, 183.

die Bestimmung zentraler Orte und die Festlegung besonderer Entwicklungsaufgaben der Gemeinden, die sie über ihre Eigenentwicklung hinaus erfüllen sollen, noch praktikabel sein. Es ist aber schwerlich ein Raster an gesetzlichen Tatbeständen denkbar, das alle in den Regionalplänen enthaltenen Ziele abdeckt und dann noch unterschiedliche Beteiligungsprozesse der betroffenen Gemeinden sich als Rechtsfolgen anschließen läßt. Roters[409] ist darin beizupflichten, daß es überhaupt an Bezugspunkten für derartige Kompensationserwartungen mangelt. Das Kompensationsmodell erscheint daher nicht geeignet, die aus dem Zusammenwirken von staatlich regionaler Planung und kommunaler raumordnender Gesamtplanung sich ergebenden Probleme generell zu lösen.

b) Der staatliche Genehmigungsvorbehalt

Ernst-Suderow sehen den staatlichen Genehmigungsvorbehalt nur als eine von vielen denkbaren, sich aus dem Kondominium ergebenden Beteiligungsformen an und lassen daneben z. B. " das gesamte Spektrum der aus dem Verwaltungsrecht bekannten Mitwirkungsmöglichkeiten wie Zustimmung, Einvernehmen, Benehmen oder Anhörung " zu [410]. Neben den vorstehend erwähnten grundsätzlichen Anmerkungen spricht aber auch die Rechtsicherheit und die Praktibilität gegen die Zulassung einer Mehrzahl von Beteiligungsmöglichkeiten. Sind die Gemeinden und Gemeindeverbände verpflichtet, ihren Anteil an einer alle Ebenen des föderalistischen Staatsaufbaus umfas-

---

409) Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, S. 63.

410) S. 33, 35.

senden raumordnenden Gesamtplanung in der Form einer kommunalen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung zu leisten, so müssen die Kommunen wissen, in welcher Form sich der Staat an dieser Planung beteiligen und damit seine Interessen wahren will. Es kann nicht offen und den Beteiligten überlassen bleiben, ob die Kommunen bei Erstellung ihrer Gesamtplanung den Staat lediglich zu hören haben oder ob Einvernehmen oder Benehmen bzw. Zustimmung als Beteiligungsformen in Betracht kommen. Bei dieser Ausgangssituation - obligatorische Erstellung einer kommunalen Gesamtplanung - kann der staatliche Genehmigungsvorbehalt auch nicht als ein sich aus dem Kondominium ergebender Grenzfall staatlicher Mitwirkung angesehen werden [411]. Er ist vielmehr, wie die Gesetzes- und Verwaltungspraxis ausweist, die Regel. So sind z. B. alle dem Kondominium zuzurechnenden gemeindlichen Planungen wie die Flächennutzungsplanung und die Bebauungspläne [412] sowie Teile der jährlichen kommunalen Haushaltssatzungen [413] mit einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt versehen. Es bietet sich daher an, diese im kondominalen Bereich bewährte Mitwirkung des Staates auch auf die kommunale raumordnende Gesamtplanung auszudehnen und die Stadt (Kreis-)entwicklungspläne mit einem staatlichen Genehmigungsvorbehalt zu versehen. Daran schließt sich dann aber sofort die Frage an, welche Teile der Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung genehmigungsbedürftig sein müßten und wie die Genehmigung rechtlich auszuformen ist, ob sie z. B. nur eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle oder auch Zweckmäßigkeitserwägungen beinhalten soll.

---

411) So Ernst-Suderow, S. 33.

412) §§ 6 Abs. 1, 11 BBauG.

413) Vgl. § 86 Abs. 1 DGO, § 64 GO NW und die gleichlautenden Bestimmungen in den anderen Bundesländern.

c) Die genehmigungspflichtigen Teile einer kommunalen Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung

Gliedert man mit den vorstehenden Ausführungen [414] eine Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung in drei Hauptteile, die die Übernahme und Durchführung der Ziele der Landesplanung und Regionalplanung, die Eigenentwicklung und letztlich die Ressourcenplanung zum Inhalt haben, so wird offenkundig, daß nur bei der Übernahme und Durchführung der staatlich vorgegebenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung staatliche und kommunale Interessen sich kondominal verbinden. Aus diesem Grunde erscheint es erforderlich und ausreichend, nur den Hauptteil über die Übernahme und Durchführung staatlicher Ziele der Raumordnung dem staatlichen Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen.

d) Die rechtliche Ausgestaltung des staatlichen Genehmigungsvorbehalts

Der sowohl in der Gesetzes- und Verwaltungspraxis [415], der Rechtsprechung [416] und in der Verwaltungswissenschaft [417]

---

414) S. 205.

415) Vgl. z. B. §§ 6 Abs. 1, 11 BBauG für die Bauleitplanung; § 86 Abs. 1 DGO, § 64 GO NW und die gleichlautenden Bestimmungen in den anderen Bundesländern für die gemeindliche Haushaltswirtschaft.

416) BVerfGE 8, S.332 ff, 359;
OVG Münster, DVBl. 1964, S. 687 ff, 680.

417) Badura, Entwicklungsplanung und gemeindliche Selbstverwaltung, in: Festschrift für Werner Weber, S. 933;
vgl. insbes. Köttgen, Grenzen der Kommunalaufsicht, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 219, 221;
Puls, S. 83 ff, 87;
Salzwedel, Staatliche Genehmigungsvorbehalte gegenüber der Selbstverwaltung, Arch. f. Komm. Wiss., Bd. I, 1962, S. 203 ff;
Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Staats- und Selbstverwaltung in der Gegenwart, S. 129 ff, 135, 141.

anerkannte staatliche Genehmigungsvorbehalt kann unterschiedliche Ziele verfolgen. Zum einen kann er im Rahmen der allgemeinen Aufsichtspflicht des Staates eine rein präventive Gesetzmäßigkeitskontrolle darstellen, die sich von der allgemeinen, repressiven Staatsaufsicht über die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nicht unterscheidet. Zum anderen kann bei überwiegendem oder ausschließlichem Eigeninteresse des Selbstverwaltungsträgers die staatliche Genehmigung neben der Kontrolle der Gesetzmäßigkeit des Handelns der Selbstverwaltung auch die Prüfung beinhalten, ob das Eigeninteresse des Selbstverwaltungsträgers bedenkenfrei ausgeübt worden ist. Letztlich kann der staatliche Genehmigungsvorbehalt ebenso das Ziel verfolgen, "bestimmte staatliche Interessen gegenüber dem Eigeninteresse des Selbstverwaltungsträgers zur Geltung zu bringen " [418] bzw. im Rahmen einer "gestaltenden (im Unterschied zur kontrollierenden) Staatsintervention" [419] einen Vorgang zu verwirklichen, "der zugleich der kommunalen und der staatlichen Verantwortungsphäre angehört" [420].

Es bleibt mithin zu entscheiden, ob der für kommunale raumordnende Gesamtplanungen einzuführende staatliche Genehmigungsvorbehalt neben einer Rechtmäßigkeitsprüfung auch

---

418) Köttgen, Grenzen der Kommunalaufsicht, S. 219;
Puls, S. 85 - 87;
Zu dem Gesamtinhalt der Zielrichtungen staatlicher Genehmigungsvorbehalte vgl. Salzwedel, S. 215, 217;
Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, S. 133.

419) Salzwedel, S. 219

420) Köttgen, wie vorstehend, S. 221.

Zweckmäßigkeitserwägungen des Staates zulassen soll.

Für die Beschränkung des staatlichen Genehmigungsvorbehalts auf eine präventive Gesetzmäßigkeitskontrolle spricht die Tendenz, die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in einem gesetzesförmlichen Verfahren festzulegen, so daß jedes zielwidrige Verhalten zugleich ein Gesetzesverstoß wäre, der mit einer präventiven Gesetzmäßigkeitskontrolle verhindert werden könnte. Auch die Ausformung des staatlichen Genehmigungsvorbehalts im Rahmen der Bauleitplanung spricht dafür. Sowohl für den Flächennutzungsplan als auch für Bebauungspläne darf die staatliche Genehmigung nur versagt werden, wenn die Pläne nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sind oder dem BBauG, den auf Grund des BBauG erlassenen oder sonstigen Rechtsvorschriften widersprechen [421]. Dem steht jedoch der Ansatzpunkt der vorstehenden Überlegungen, nämlich der sich an alle Ebenen des föderalistischen Staatsaufbaus gemeinsam richtende und unteilbare sozialstaatliche Gestaltungsauftrag des Art. 20 GG sowie der zwischen diesen Ebenen bestehende Leistungs- und Planungsverbund entgegen. Gerade die Überzeugung von der Untrennbarkeit staatlicher und kommunaler Interessen hat zur Anerkennung eines kondominalen Bereichs der raumordnenden Gesamtplanung geführt, der zu partnerschaftlicher Kooperation, Verständigung und Loyalität verpflichtet [422]. Die raumordnende Gesamtplanung auf kommunaler Ebene muß daher als eine Planung angesehen werden, die sowohl der kommunalen als auch

---

421) §§ 6 Abs. 2, 11 BBauG.

422) S. 236, Anm. 403.

der staatlichen Verantwortungsphäre angehört. Der staatliche Genehmigungsvorbehalt für kommunale raumordnende Gesamtplanungen soll mithin staatliche Interessen gegenüber den Eigeninteressen der Selbstverwaltungsträger wahren. Er ist als ein Mittel der gestaltenden Staatsintervention anzusehen und muß folgerichtig auch Zweckmäßigkeitserwägungen des Staates zulassen. Eine andere Frage ist, welchen Umfang und Intensität diese Zweckmäßigkeitskontrolle haben kann. Die Bandbreite einer Zweckmäßigkeitskontrolle kann als weitestgehendes Mittel die Möglichkeit beinhalten, im Rahmen der Zweckmäßigkeitsprüfung staatliche Zweckmäßigkeitserwägungen an die Stelle kommunaler Überlegungen zu setzen. Sie kann sich auf eine reine Wirtschaftlichkeitsprüfung mit dem Ziel beschränken, festzustellen, ob die kommunalen Planungen grob unwirtschaftlich sind. Eine Zweckmäßigkeitskontrolle kann sich letztlich auf eine generelle Geeignetheit der kommunalen Planung zur Durchsetzung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung begrenzen [423].

Allein schon die Tatsache, daß die Gemeinden Zweidrittel der Investitionen der öffentlichen Hand zu tragen haben, schließt die erste Möglichkeit aus. Diese würde auch nicht den Vorstellungen eines partnerschaftlichen Zusammenwirkens entsprechen, sondern in letzter Konsequenz die Kommunen zur

---

423) Wegen der Bindung des Ermessens der Genehmigungsbehörde vgl. Werner Weber, Kommunalaufsicht als Verfassungsproblem, in: Aktuelle Probleme der Kommunalaufsicht, S. 30;
Salzwedel, S. 217 ff.

Durchführung staatlicher Zweckmäßigkeitserwägungen verpflichten und sie zum Erfüllungsgehilfen staatlicher Überlegungen machen.

Aber auch eine Überprüfung nach Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen im Rahmen des staatlichen Genehmigungsvorbehalts sollte versagt bleiben. Die Gemeinden und Gemeindeverbände haben nicht nur die überwiegende finanzielle Last der raumrelevanten Investitionen zu tragen. Sie haben auch die unmittelbarste Verantwortung gegenüber dem Bürger, warum die einzelne raumrelevante investive Maßnahme so, an dieser Stelle und mit diesem finanziellen Aufwand verwirklicht werden soll. Nur sie verfügen über die genaue Kenntnis kommunalpolitischer Imponderabilien, die trotz vermeintlich größeren Zeit- und Kostenaufwands letztlich den von der Gemeinde angestrebten Weg doch günstiger erscheinen lassen, weil nur so ein "Friedensschluß gegenläufiger Interessen vor Ort" erzielt und die Maßnahme überhaupt durchgesetzt werden kann. Deswegen erscheint es vertretbar, den Staat bei der Zweckmäßigkeitskontrolle auf die Prüfung der generellen Geeignetheit der gemeindlichen Gesamtplanung zur Erreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu begrenzen. Wenn die gemeindliche Gesamtplanung geeignet sein sollte, die vom Staat festgelegten Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu erfüllen, dann sollten Wirtschaftlichkeitserwägungen hinter der größeren demokratischen und finanziellen Verantwortung der Kommunen zurücktreten.

3. Ergebnis

Dem kondominalen Charakter einer kommunalen raumordnenden

Gesamtplanung gemäß ist für diese Planungen ein staatlicher Genehmigungsvorbehalt festzulegen. Genehmigungspflichtig ist nur der Teil der kommunalen Gesamtplanung, in dem die vom Land und der Regionalplanung festgelegten überörtlichen Ziele der Raumordnung übernommen und abgehandelt werden. Der Genehmigungsvorbehalt umfaßt die Gesetz- und Zweckmäßigkeitskontrolle. Die Zweckmäßigkeitskontrolle ist gebunden und beschränkt sich auf die Überprüfung der generellen Geeignetheit der kommunalen Gesamtplanung zur Erreichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung.

4. Der Rechtsschutz bei Versagung kondominaler Genehmigungen

Die Gewährung von Rechtsschutz bei Versagung kondominaler Genehmigungen ist strittig. Zum Teil wird die Auffassung vertreten, gegen die Versagung kondominaler Genehmigungen sei nur die verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage zulässig und diese müsse den Selbstverwaltungsträgern versagt bleiben, wenn der Staat die Erteilung einer Genehmigung nur aus Gründen ablehne, die seinem selbständigen staatlich-hoheitlichen Entscheidungsanteil entspringen. Die aus diesen Gründen vorgenommene Nichterteilung der Genehmigung enthielte nämlich keine gegen die Selbstverwaltungskörperschaft gerichtete Verfügung und stelle keinen Eingriff in eine geschützte Rechtsposition des Selbstverwaltungsträgers dar [424]. Andererseits wird insbesondere im Zusammenhang mit der Genehmigung von Bauleitplanungen die Auffas-

424) So insbes. Salzwedel, S. 214.

sung vertreten, daß die Erteilung einer Genehmigung im Wege einer Verpflichtungsklage verwaltungsgerichtlich geltend gemacht werden könne. Die Verpflichtungsklage sei aber nur zulässig, wenn dem Selbstverwaltungsträger ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung zustehe und die Versagung demgemäß eine Rechtsverletzung darstelle [425]. Eine vermittelnde Auffassung, die sich insbesondere auf die Entscheidung des OVG Münster vom 8.1.1964 stützt [426], billigt zwar im kondominalen Bereich den Gemeinden grundsätzlich keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung zu, erkennt aber eine Rechtspflicht der Genehmigungsbehörden zu einem "gemeindefreundlichen Verhalten" an und läßt bei der Verletzung dieser Rechtspflicht ein Klagerecht der Gemeinden auf staatliche Mitwirkung zu [427].

Dieser Stand bei der Gewährung von Rechtsschutz im Falle der Versagung einer kondominalen Mitwirkung erscheint rechtspolitisch unbefriedigend. Die in der Landes- und Regionalplanung immer stärker hervortretende Tendenz zu einer möglichst weitgehenden Ausformung, die damit verbundene immer stärker werdende Verflechtung überörtlicher und örtlicher Belange in der Raumordnung sowie die Umgestaltung der raumplanerischen "Ende-offen-Planung" zu einer zielstrebigen (Gesamt-)entwicklungsplanung hat nicht unbegründet die Befürchtung einer völligen Verplanung des einzelnen,

---

425) Bielenberg, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, § 6 BBauG, Rdnr. 11, 12, 24;
Brügelmann-Grauvogel, § 6 BBauG, Anm. II, 2b.

426) DVBl., S. 678 ff.

427) OVG Münster, S. 681;
Werner Weber, Anm. 423, der eine derartige Klage bereits bei mangelnder Würdigung des kommunalen Interesses zuläßt.

aber auch der Gemeinden heraufbeschworen [428]. Hinzu tritt das Unbehagen, daß mehrstufige Planungsprozesse letztlich erst in der letzten Planungsstufe verwaltungsgerichtlich nachgeprüft werden können [429]. Diesem sich abzeichnenden, aber erst bei vollständiger Ausformung der Regionalplanung eintretenden Konflikt zwischen ausschließlicher Kompetenz zur überörtlichen Raumordnung und Landesplanung und der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG wird man mit der Gewährung eines Rechtsschutzes nur bei "gemeindeunfreundlichem Verhalten" nicht erfolgreich und dauerhaft lösen können. Es dürfte einer kondominalen Leistungsgemeinschaft zwischen Staat und Gemeinden wesensgemäßer sein, den Gemeinden grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung bei kondominaler Entwicklungsplanung zuzuerkennen und Versagungsgründe nur dann zuzulassen, wenn entweder die gemeindliche Entwicklungsplanung sich im Rahmen einer Rechtskontrolle wegen Unvereinbarkeit mit gesetzlich festgelegten Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung als gesetzeswidrig erweist, oder aber im Rahmen einer Zweckmäßigkeitskontrolle sich herausstellt, daß die gemeindliche Gesamtplanung im genehmigungspflichtigen Teil zur Erfüllung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung und Landesplanung ungeeignet ist.

---

428) Vgl. Blümel, Raumordnung und kommunale Selbstverwaltung, DVBl. 1973, S. 441.

429) Blümel, Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, DVBl. 1975, S. 695 ff, 703, 704.

§ 14 Gesamtergebnis und Ausblick

1. Kritik

Die Aufgabenstellung und Organisation der Raumordnung und Landesplanung wird noch heute von Gründzügen beherrscht, die lediglich sach- und zeitgemäß waren, solange die Landesplanung sich als eine zwischengemeindliche freiwillige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung darstellte. Dies gilt vor allem für die noch heute beibehaltenen Grundsätze der

- scharfen Trennung von Planung und Plandurchführung -
- Nichtübereinstimmung von Planungs- und Verwaltungsgrenzen -
- Wahrnehmung der Regionalplanung durch besondere, außerhalb des allgemeinen Verwaltungsaufbaus stehende regionale Planungsgemeinschaften -
- und des Ausschlusses der kommunalen Ebene von einer raumordnenden Gesamtplanung. -

Der grundlegende Wandel der Landesplanung von einer Aufgabe der Selbstverwaltung zu einer Aufgabe des Staates ist weitgehend unberücksichtigt geblieben. Dies schließt eine optimale Leistungsfähigkeit der raumordnenden Gesamtplanung und die Entwicklung von einer Ende - offen - Planung

zu einer Entwicklungsplanung aus.

II. Vorschläge zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der raumordnenden Gesamtplanung

Die raumordnende Gesamtplanung ist in den allgemeinen Verwaltungsaufbau zu integrieren, um eine alle Hauptleistungsträger der öffentlichen Verwaltung umfassende raumordnende Gesamtplanung zu ermöglichen und die Voraussetzungen für die Umgestaltung der Raumplanung in eine Entwicklungsplanung zu schaffen. Es sind insbesondere die vorstehend aufgezeigten Grundsätze aufzugeben. Folgende Neuordnung ist anzustreben:

- Planung und Plandurchführung sollte in einer Hand liegen. -

- Die Planungs- und Verwaltungsgrenzen sollten deckungsgleich sein. -

- Die Regionalplanung sollte von der staatlichen Mittelinstanz wahrgenommen werden. -

- Gemeinden und Gemeindeverbände sollten partnerschaftlich in die raumordnende Gesamtplanung einbezogen werden. -

- Sie sollten durch eine den Landes- und regionalen Entwicklungsplänen gleichwertige übergeordnete zusammenfassende

Gesamtplanung an der Raumordnung beteiligt werden. -

- Die Stadt(Kreis-)entwicklungsplanung erscheint geeignet, die Planungslücke der raumordnenden Gesamtplanung auf kommunaler Ebene zu schließen. -

- Soweit diese Planung eine Konkretisierung und Durchführung vorgegebener Ziele der Raumordnung und Landesplanung zum Inhalt hat, sollte sie unter staatlichem Genehmigungsvorbehalt stehen. -

- Die Genehmigung sollte nur versagt werden dürfen, wenn die Planung sich als rechtswidrig oder generell ungeeignet zur Erreichung der vorgegebenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung erweist. -

- Die Versagung der Genehmigung sollte verwaltungsgerichtlich nachprüfbar sein. -

Anhang

Übersicht über die Organisation der Landesplanung

		Planungsträger						Landesplanungsbehördenzug					
		auf Landesebene			auf regionaler Ebene		auf Kreis-/Ortsebene	Oberste Landesplanungsbehörde		Obere Landesplanungsbehörde		Untere Landesplanungsbehörde	
Länder	Rechtsgrundlagen	Ausarbeit/ Aufstellung der Pläne	Beschlußfassung	Beiräte	Planungsträger	Beirat		Behörde u. (z.B.MiPräs. M.d.J.)	Beirat	Behörde	Beirat	Kreis/ kreisfreie Städte	Beirat
Baden-Württemberg	LPlG v. 6.5.1975 GBl.,S.257	Oberste Landesplanungsbehörde	Landesregierung	Landesplanungsrat	Regionalverband	--	Kreisentwicklungsprogramme als Durchführungspläne zur Landesplanung	M.d.J.	Landesplanungsrat	Regierungspräsidenten	--	Landratsämter	--
Bayern	LPlG v.6.2.1970 GVBl., S.9	Oberste Landesplanungsbehörde	Staatsregierung	Landesplanungsbeirat	Regionale Planungsverbände	Regionale Planungsbeiräte	--	Staatsministerium für Landesentwicklung u. Umweltfragen	Landesplanungsbeirat	Regierungen (Regierungsbezirke) Bezirksplanungsstellen)	Bezirksplanungsbeiräte	Kreisverwaltungsbehörden	--
Hessen	LPlG i.d.F. v.28.1.1975 GVBl., S.19	Oberste Landesplanungsbehörde (Staatskanzlei)	Landtag (Landesraumordnungsprogramm) Landesregierung (Landesentwicklungsplan)	Landesplanungsbeirat	Regionale planungsgemeinschaften	Regionale Planungsbeiräte	--	Staatskanzlei des Min.Präs.	Landesplanungsbeirat	--	--	--	--
Niedersachsen	NROG(LPlG) v. 2.1.1978 GVBl. S. 1	Oberste Landesplanungsbehörde	Landtag (Teil I LROPr.) Landesministerium (Teil II)	--	Landkreise kreisfreie Städte Großraumverbände	--	--	M.d.J.	--	Regierungs/ Verwaltungspräsidenten	--	Landkreise, kreisfreie Städte	--
Nordrhein-Westfalen	LPlG i.d.Bekm. v. 3.6.1975 GVBl.,S.450, S. 492	Landesplanungsbehörde	Landtag (Landesentwicklungsprogramm)	--	Bezirksplanungsräte	--	--	Ministerpräsident	--	Regierungspräsidenten	Bezirksplanungsrat	Oberkreisdirektor als untere staatl. Verwaltungsbehörde	--
Rheinland-Pfalz	LPlG i.d.F. v. 20.5.1974, GVBl.,S.213	Oberste Landesplanungsbehörde	Landesregierung (bis auf d. Kreis u. Regionen)	Landesplanungsbeirat	Regionale Planungsgemeinschaften	Regionale Planungsbeiräte	--	Ministerpräsident	Landesplanungsbeirat	Bezirksregierungen	--	Landratsämter	--
Saarland	LPlG v.27.5.1964 ABl. S.525/ 621	Landesplanungsbehörde	Landesplanungsbehörde	Landesplanungsbehörde	--	--	--	Landesplanungsbehörde	Landesplanungsbeirat	--	--	--	--
Schleswig-Holstein	LPlG i.d.F. v. 13.5.1974, GVBl.,S.128	Landesplanungsbehörde	Landesplanungsbehörde	Landesplanungsrat	--	--	Ergänzung der Landesplanung durch Kreisentwicklungspläne	Ministerpräsidenten (M.d.J.)	Landesplanungsbeirat	--	--	--	--

Übersicht
über die wesentlichen Mittel der Landesplanung

	Programme und Pläne der Landesplanung		Mittel zur Durchsetzung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung				
				Verbindlichkeitserklärung			
Länder	Grundsätze der Raumordnung in Landesgesetzen	Landesraumordnungs-Landesentwicklungs-programme bzw. -pläne	Regionale Raumordnungs-/ Entwicklungspläne	Landesraumordnungs-Entwicklungspläne	Regionale Pläne	Raumordnungsverfahren	Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen
Baden-Württemberg	--	Landesentwicklungplan	Regionalpläne	Gesetz	Satzung, die die oberste LPlBeh. für verbindlich erklärt hat	Raumordnungsverfahren	Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen
Bayern	über § 2 Abs. 1 ROG hinausgehende Grundsätze der Raumordnung - Art. 2 LPlG -	Landesentwicklungsprogramm	Regionalpläne	RechtsVD	auf Antrag durch oberste LPlBeh. im Einvernehmen mit Staatsministerien	Raumordnungsverfahren	"
Hessen	--	Landesraumordnungsprogramm / Landesentwicklungsplan	Regionale Raumordnungspläne	kraft LPlG (bindet die Träger d. Regionalplanung	Feststellung durch die Landesregierung	Raumordnungsverfahren	"
Niedersachsen	--	Landesraumordnungsprogramm	Regionale Raumordnungsprogramme	Gesetz (Teil I LROPr.) Beschl. d. Landesministeriums (Teil II)	Bekanntmachung im amtl. Verkündungsbl. der RP's	Raumordnungsverfahren	"
Nordrhein-Westfalen	Gesetz zur Landesentwicklung (Landesentwicklungsprogramm) v. 19.3. 1974, GVBl., S. 96	Landesentwicklungspläne	Gebietsentwicklungspläne	Bekanntgabe im GVBl.	Genehmigung durch LPl.Beh. und Bekanntgabe	--	"
Rheinland-Pfalz	über § 2 Abs. 1 ROG hinausgehende Grundsätze der Raumordnung - § 2 LPlG -	Landesentwicklungsprogramm	Regionale Raumordnungspläne	Beschluß der Landes-Reg., Veröffentlichung im Staatsanzeiger	Satzung, Veröffentlichung der Genehmigung der obersten LdBeh.	Raumordnungsverfahren	Landesplanerischer Einspruch
Saarland	--	Raumordnungsprogramm / Raumordnungsplan	Raumordnungsteilprogramme/-pläne	Veröffentlichter Beschluß der Landesregierung	--	--	Sicherungswiderspruch
Schleswig-Holstein	Landesentwicklungsgrundsätzegesetz v. 11.12.1973, GVBl., S. 426	Landesraumordnungsprogramm	Regionalpläne	Feststellung durch Min.Präs., veröffentl. im ABl.	Feststellung durch Min.Präs. veröffentl. im ABl.	Raumordnungsverfahren	Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen

L e b e n s l a u f

Am 30. März 1930 wurde ich als dritter Sohn des Schlossers Paul Salewski und seiner Ehefrau Marie, geb. Wiegand, in Helmstedt geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit. Meine Reifeprüfung legte ich 1950 an der Helmstedter Oberschule für Jungen ab. Nach einer praktischen Tätigkeit als Verwaltungsangestellter beim Landkreis Helmstedt nahm ich 1952 das Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an der Universität Göttingen auf. Nach 8 Semestern Studienzeit an dieser Universität legte ich Anfang 1957 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Celle die erste juristische Staatsprüfung ab; die große juristische Staatsprüfung folgte am 23. Juni 1961 vor dem Nieders. Prüfungsamt in Hannover.

Nach der großen juristischen Staatsprüfung war ich zwei Jahre als Richter in einer Zivilkammer des Landgerichts Braunschweig bzw. als Staatsanwalt tätig. 1963 - 1965 war ich Stadtkämmerer in Helmstedt. Es folgte eine zweijährige Tätigkeit als Referent beim Nieders. Landkreistag. 1968 - 1970 war ich Erster Beigeordneter und Stadtkämmerer der früheren Kreisstadt Opladen. 1970 wurde ich zum Stadtdirektor

dieser Stadt gewählt. Seit dem Zusammenschluß der Städte Leverkusen, Opladen und Bergisch-Neukirchen im Rahmen der Neugliederung (1.1.1975) bin ich Beigeordneter der Stadt Leverkusen.